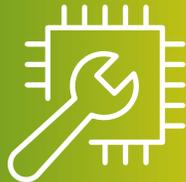


Rapports de la vérificatrice générale du Canada
au Parlement du Canada

Retombées industrielles et technologiques

Rapport 10



**Rapport de l'auditeur
indépendant | 2024**



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) en vertu de la [Loi sur le vérificateur général](#).

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le BVG peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur le bien-fondé de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du BVG. Ils sont effectués par des auditrices compétentes et des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

La publication est également diffusée sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This publication is also available in English.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la vérificatrice générale du Canada, 2024

N° de catalogue FA1-27/2024-1-10F-PDF

ISBN 978-0-660-73971-7

ISSN 2561-3456

Survol



Message général

La Politique des retombées industrielles et technologiques s'applique aux approvisionnements en matière de défense de plus de 100 millions de dollars, à quelques exceptions près, et peut s'appliquer à ceux dont la valeur se situe entre 20 millions et 100 millions de dollars. Les retombées industrielles et technologiques font partie du processus d'appel d'offres qui détermine à qui sont octroyés les contrats importants de la défense. La Politique indique qu'un entrepreneur doit réinvestir dans l'économie canadienne l'équivalent du montant du contrat qui lui a été octroyé, mais nous avons relevé 10 approvisionnements sur 60 de plus de 100 millions de dollars pour lesquels la Politique n'avait pas été appliquée ou pour lesquels l'investissement dans l'économie était inférieur à 100 % de la valeur du contrat octroyé.

Innovation, Sciences et Développement économique Canada, le ministère responsable de l'administration de la Politique des retombées industrielles et technologiques, n'a pas pu démontrer que la Politique avait atteint ses objectifs, notamment celui de soutenir la viabilité et la croissance à long terme du secteur de la défense. Les retards dans la négociation des approvisionnements et les coûts additionnels découlant de la gestion par les entrepreneurs de leurs obligations en matière de retombées industrielles et technologiques compromettaient un autre objectif de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense, soit celui de fournir le bon équipement aux Forces armées canadiennes en temps opportun.

Nous avons constaté qu'Innovation, Sciences et Développement économique Canada n'avait pas tous les éléments nécessaires pour assurer une saine gestion de la Politique, comme des règles et des directives claires sur la manière d'appliquer la Politique et un bon système de suivi des obligations contractuelles, des retombées économiques et de la création d'emplois.

Principales constatations et données clés



- Entre 2014 et 2023, 99 approvisionnements d'une valeur d'au moins 39 milliards de dollars ont été octroyés. Ces contrats étaient assortis d'obligations en matière de retombées industrielles et régionales ainsi qu'en matière de retombées industrielles et technologiques de plus de 36 milliards de dollars.
- Innovation, Sciences et Développement économique Canada n'avait pas de règles ni de directives claires pour l'application de la Politique des retombées industrielles et technologiques.
- Sur les 60 approvisionnements admissibles d'une valeur de plus de 100 millions de dollars visés par cet audit, 2 étaient assortis d'engagements en matière de retombées industrielles et technologiques qui représentaient moins de 100 % de la valeur contractuelle, et 8 n'étaient pas assortis d'obligations en ce sens.
- Les retombées précises de même que le coût total de la Politique des retombées industrielles et technologiques n'étaient pas connus.

Les [Recommandations et réponses](#) se trouvent à la fin du présent rapport.

Table des matières

Introduction	1
Contexte	1
Objet de l'audit	4
Constatations et recommandations	5
Innovation, Sciences et Développement économique Canada n'avait pas établi de règles ni de directives d'application claires pour la Politique	5
Manque de clarté de la Politique et absence de directives d'application	7
Aucune évaluation ni utilisation des plans requis concernant le genre et la diversité	10
Le Ministère n'avait pas de moyens efficaces d'évaluer les retombées économiques de la Politique et la création d'emplois	10
Inefficacité de l'évaluation de l'atteinte des objectifs de la Politique	11
Répercussions imprécises sur les secteurs d'intérêt stratégique pour le Canada	13
Le suivi des obligations contractuelles en matière de retombées industrielles et technologiques n'était pas exact	14
Données incomplètes et inexactes sur les retombées	15
Nécessité d'améliorer le calcul des normes de service	16
Aucun suivi n'avait été effectué à l'égard des répercussions possibles de la Politique sur les approvisionnements en matière de défense	18
Aucune évaluation des effets de la Politique sur le calendrier et le coût des approvisionnements en matière de défense	18
Conclusion	20
À propos de l'audit	21
Recommandations et réponses	26

Introduction

Contexte

Politique des retombées industrielles et technologiques

10.1 En 2014, la Stratégie d'**approvisionnement**¹ en matière de défense a été établie à titre d'initiative pangouvernementale pour améliorer le processus d'approvisionnement comme suit :

- fournir le bon équipement en temps opportun aux Forces armées canadiennes et à la Garde côtière canadienne;
- rationaliser et moderniser les processus d'approvisionnement en matière de défense et veiller à une prise de décision coordonnée;
- tirer parti des acquisitions de matériel de défense pour créer des emplois et favoriser la croissance économique au Canada.

10.2 Toujours en 2014, la Politique des retombées industrielles et technologiques a remplacé la Politique des retombées industrielles et régionales. Cette nouvelle politique vise à tirer parti des approvisionnements de la défense et à renforcer l'économie canadienne grâce à des activités de recherche et développement, à la création d'emplois et à la croissance économique pour la population canadienne.

10.3 Innovation, Sciences et Développement économique Canada a la responsabilité de mettre en œuvre la Politique des retombées industrielles et technologiques. Cette politique exige que les entreprises qui ont obtenu des contrats d'approvisionnement de la Défense et de la Garde côtière canadienne – concurrentiels et non concurrentiels – exercent au Canada des activités commerciales d'une valeur égale à celle de leurs contrats. La Politique s'applique à certains approvisionnements d'une valeur de plus de 100 millions de dollars et peut s'appliquer aux contrats d'une valeur se situant entre 20 millions et 100 millions de dollars.

10.4 À l'échelle mondiale, les politiques de retombées industrielles et technologiques comprennent habituellement des éléments communs comme un seuil monétaire en deçà duquel la politique ne s'applique pas, des exigences définies en matière d'investissements, des multiplicateurs pour des types précis d'investissements, ainsi que le recours à des activités commerciales directes et indirectes pour remplir

¹ **Approvisionnement** – Aux fins du présent audit, ce terme désigne le processus utilisé pour acquérir une capacité de défense et évaluer si la Politique des retombées industrielles et technologiques s'applique. Si le processus aboutit, un ou plusieurs contrats ou autres ententes sont signés.

des **obligations**² contractuelles en matière de retombées industrielles et technologiques. La Politique du Canada comporte toutes ces caractéristiques. Si certains pays membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et d'autres alliés essentiels du Canada ont une politique semblable, d'autres n'en ont pas.

10.5 En vertu de la Politique, les entreprises qui souhaitent obtenir des contrats de défense au Canada dans le cadre de processus d'approvisionnement doivent joindre à leur offre une proposition économique. Cette proposition doit démontrer comment leurs activités commerciales contribueront à la réalisation d'un ou de plusieurs des objectifs suivants :

- soutenir la viabilité et la croissance à long terme du secteur de la défense du Canada;
- soutenir la croissance des **entrepreneurs principaux**³ et de leurs fournisseurs canadiens, y compris celle des petites et moyennes entreprises de toutes les régions du pays;
- stimuler l'innovation en soutenant la recherche et le développement au Canada;
- accroître le potentiel d'exportation d'entreprises menant des activités au Canada;
- tirer parti des occasions de développement des compétences et de formation pour améliorer les possibilités d'emploi de la population canadienne.

10.6 La proposition économique, appelée « proposition de valeur », est un élément obligatoire du processus d'approvisionnement concurrentiel. La demande de propositions pour chaque approvisionnement concurrentiel définit la pondération des trois composantes qui seront évaluées par rapport aux exigences : aspects techniques, coût et proposition de valeur. Pour les contrats attribués dans le cadre d'un processus concurrentiel, la proposition de valeur représente souvent quelque 10 % de la note d'évaluation de la soumission. Pour les contrats attribués dans le cadre d'un processus non concurrentiel, Innovation, Sciences et Développement économique Canada négocie les modalités et conditions des retombées industrielles et technologiques avec l'entrepreneur. Dans les deux types

2 **Obligations** – Dans le cadre de contrats assortis d'exigences en matière de retombées industrielles et technologiques, il s'agit des engagements contractuels de l'entrepreneur concernant la livraison des biens ou des services (ou des deux) et de ses obligations contractuelles en ce qui concerne la valeur des retombées industrielles et technologiques et les activités commerciales à entreprendre. Dans le présent rapport, « obligations » s'entend de la valeur des retombées industrielles et technologiques et des activités entreprises dans ce contexte.

3 **Entrepreneur principal** – Organisation à laquelle a été octroyé le contrat pour la mise en œuvre d'un approvisionnement. L'organisation peut faire appel à des sous-traitants ou à des fournisseurs pour l'aider dans la mise en œuvre du contrat.

d'approvisionnements, le contrat subséquent décrit les obligations de l'entrepreneur à entreprendre, au Canada, des activités commerciales qui cadrent avec sa proposition de valeur.

10.7 Selon la Politique, pour chaque approvisionnement, Innovation, Sciences et Développement économique Canada a la responsabilité de déterminer les **capacités industrielles clés**⁴ applicables qui sont considérées comme des secteurs d'intérêt stratégique pour le Canada. Les capacités industrielles clés pertinentes sont indiquées dans la demande de propositions ou de fournisseur unique, et les entrepreneurs potentiels sont tenus d'expliquer comment leur proposition renforcerait chaque capacité industrielle clé.

10.8 En mai 2018, le gouvernement a introduit l'obligation additionnelle de fournir un plan concernant le genre et la diversité dans le cadre de la proposition de valeur. Les entrepreneurs doivent décrire dans leur plan leur approche pour atteindre l'équilibre entre les sexes et accroître la diversité dans leur structure d'entreprise canadienne ou, plus largement, dans leurs chaînes d'approvisionnement du secteur de la défense canadien.

10.9 Entre 2014 et 2023, 99 approvisionnements en matière de défense d'une valeur d'au moins 39 milliards de dollars ont été octroyés. Ces approvisionnements étaient assortis d'obligations en matière de retombées industrielles et régionales ainsi qu'en matière de retombées industrielles et technologiques de plus de 36 milliards de dollars.

Rôles et responsabilités

10.10 **Innovation, Sciences et Développement économique Canada** — Le Ministère est responsable de l'administration de la Politique des retombées industrielles et technologiques, et notamment de ce qui suit :

- déterminer l'approche du Canada en matière de levier économique pour certains approvisionnements publics de la défense canadienne;
- faire des recommandations sur l'application de la Politique aux approvisionnements;
- déterminer les critères pour l'évaluation des propositions des retombées industrielles et technologiques (propositions de valeur) présentées par les soumissionnaires de contrats de défense;
- vérifier les activités commerciales des entreprises ayant obtenu des contrats assortis d'exigences de retombées industrielles et technologiques par rapport aux obligations.

4 **Capacités industrielles clés** — Introduites en 2018, ces capacités sont incluses dans la demande de propositions définitive. Elles correspondent à des domaines de technologies émergentes qui présentent un potentiel de croissance rapide, à des capacités industrielles établies au Canada et à des domaines où la capacité nationale est essentielle à la sécurité du pays.

10.11 **Défense nationale** – Le Ministère est responsable de :

- définir les exigences et les spécifications techniques pour les approvisionnements de la défense;
- analyser les options et les coûts estimatifs connexes;
- faire approuver les politiques et le financement;
- fournir une expertise technique et mettre en place l'équipement ou les services pendant le processus d'approvisionnement.

10.12 **Services publics et Approvisionnement Canada** – Le Ministère soutient le gouvernement du Canada en étant son autorité centrale d'achat et de passation de marchés. Son rôle comprend les activités suivantes lors de l'acquisition d'équipement et de services au nom de la Défense nationale et de Pêches et Océans Canada :

- diriger la mobilisation des parties prenantes et de l'industrie avant et pendant le processus d'approvisionnement;
- élaborer la stratégie d'approvisionnement;
- diriger le processus de demande de soumissions;
- surveiller l'ensemble de l'évaluation, y compris l'évaluation des propositions financières des soumissionnaires;
- gérer le processus d'approvisionnement, le contrat qui en découle et ses modifications.

Objet de l'audit

10.13 Cet audit visait à déterminer si Innovation, Sciences et Développement économique Canada s'était assuré que la Politique des retombées industrielles et technologiques atteignait ses objectifs, dans le cadre de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense, pour les contrats gérés en partenariat avec la Défense nationale et Services publics et Approvisionnement Canada. Cet audit n'a pas porté sur les contrats de la Garde côtière canadienne découlant de la Politique des retombées industrielles et technologiques.

10.14 Cet audit est important parce que l'application de la Politique des retombées industrielles et technologiques peut donner lieu à des activités commerciales qui se chiffrent en milliards de dollars. Dans son budget de 2024, le gouvernement du Canada s'est engagé à fournir un financement supplémentaire de plus de 125 milliards de dollars de 2022 à 2042 pour la défense nationale. Lorsque la Politique s'applique à ces dépenses de défense, les entrepreneurs exercent des activités commerciales dans différents secteurs de l'économie canadienne.

10.15 La section intitulée [À propos de l'audit](#), à la fin du présent rapport, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations et recommandations

Innovation, Sciences et Développement économique Canada n'avait pas établi de règles ni de directives d'application claires pour la Politique

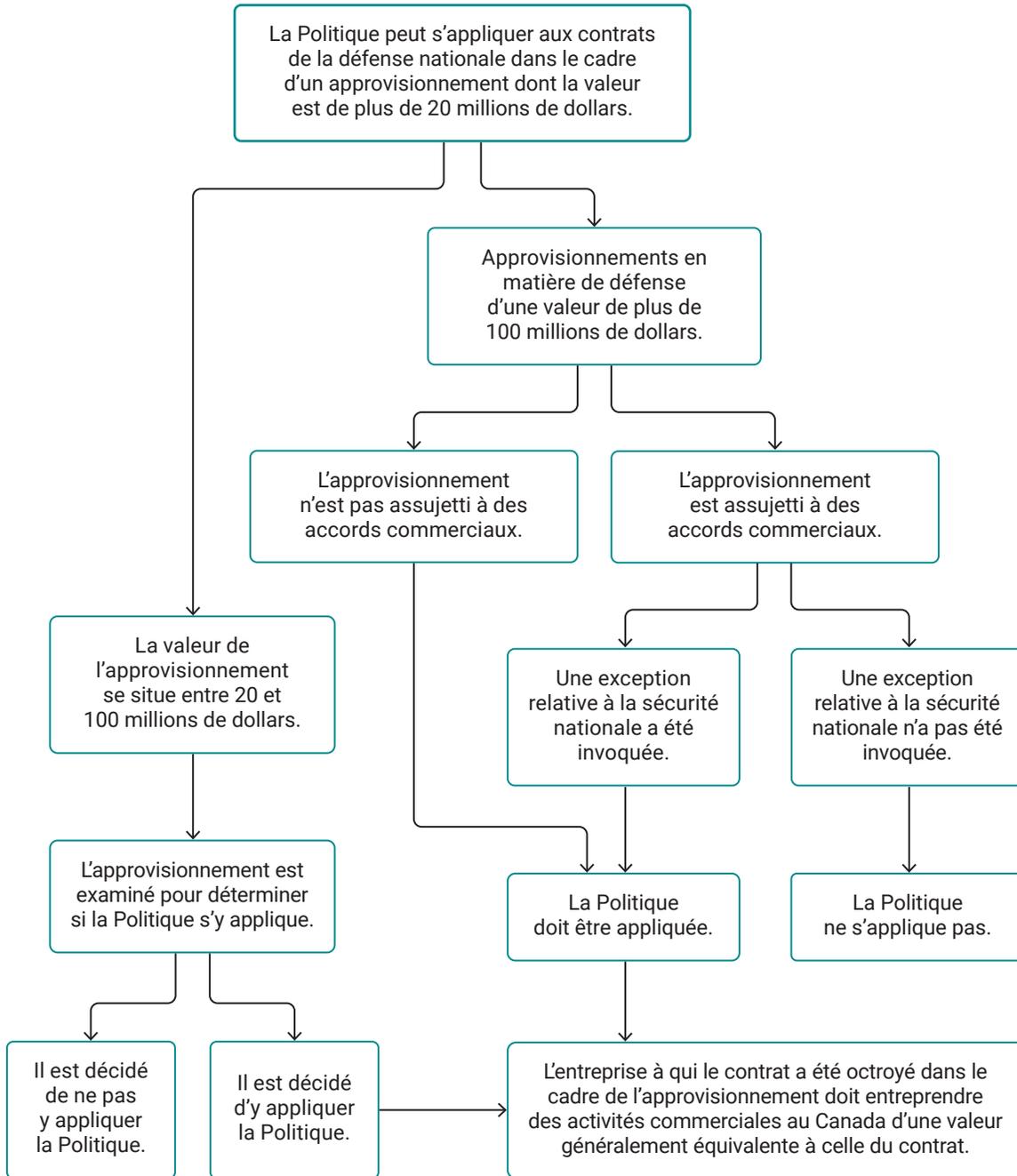
Importance de cette constatation

10.16 Une politique qui définit clairement ses objectifs, les rôles et responsabilités, les règles, la terminologie, les exceptions et son mode d'application assure clarté et cohérence et limite les interprétations. Sans ces éléments, les politiques pourraient susciter des malentendus et être appliquées de façon irrégulière.

Contexte

10.17 Les décisions quant à l'application de la Politique des retombées industrielles et technologiques sont prises au début du processus d'approvisionnement (voir la [pièce 10.1](#)) par le comité de gouvernance de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense, dont les membres viennent d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada, de la Défense nationale et de Services publics et Approvisionnement Canada. Une fois que la décision d'appliquer ou non la Politique est prise, le processus de demande de propositions peut être lancé.

Pièce 10.1 – Arbre de décision sur l’applicabilité de la Politique des retombées industrielles et technologiques aux approvisionnements en matière de défense



Remarque : Les approvisionnements de la Garde côtière canadienne suivent aussi cet arbre de décision, mais le présent audit n'a pas porté sur les contrats de la Garde côtière canadienne découlant de la Politique des retombées industrielles et technologiques.

Source : D'après des renseignements fournis par Innovation, Sciences et Développement économique Canada

Pièce 10.1 – Arbre de décision sur l’applicabilité de la Politique des retombées industrielles et technologiques aux approvisionnements en matière de défense – version textuelle

Cet organigramme montre deux volets présentant différentes échelles de valeurs pour les approvisionnements en matière de défense et illustre les cas où la Politique des retombées industrielles et technologiques s’applique.

Premier volet

La valeur de l’approvisionnement se situe entre 20 millions et 100 millions de dollars :

L’approvisionnement est examiné pour voir si la Politique peut y être appliquée.

- Il est décidé de ne pas appliquer la politique.
- Il est décidé d’appliquer la politique.
 - L’entreprise à qui le contrat a été octroyé doit entreprendre, au Canada, des activités commerciales d’une valeur généralement équivalente à la valeur du contrat.

Deuxième volet

Les approvisionnements en matière de défense d’une valeur de plus de 100 millions de dollars :

L’approvisionnement n’est pas assujéti à des accords commerciaux.

- La Politique doit être appliquée.
- L’entreprise à qui le contrat a été octroyé doit entreprendre, au Canada, des activités commerciales d’une valeur généralement équivalente à la valeur du contrat.

L’approvisionnement est assujéti à des accords commerciaux.

- Une exception relative à la sécurité nationale a été invoquée.
- La Politique doit être appliquée.
- L’entreprise à qui le contrat a été octroyé doit entreprendre, au Canada, des activités commerciales d’une valeur généralement équivalente à la valeur du contrat.

Si l’approvisionnement est assujéti à des accords commerciaux, mais qu’une exception relative à la sécurité nationale n’a pas été invoquée, la politique ne s’applique pas.

Remarque : Les approvisionnements de la Garde côtière canadienne suivent aussi cet arbre de décision, mais le présent audit n’a pas porté sur les contrats de la Garde côtière canadienne découlant de la Politique des retombées industrielles et technologiques.

Source : D’après des renseignements fournis par Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

Manque de clarté de la Politique et absence de directives d’application

Constatations

10.18 Nous avons constaté que la Politique des retombées industrielles et technologiques fournissait peu d’information sur les conditions de son application et la façon dont elle devrait être appliquée.

10.19 Selon la Politique, les obligations en matière de retombées industrielles et technologiques s'appliquent à tous les approvisionnements de la défense qui dépassent 100 millions de dollars et qui ne sont pas assujettis à des accords commerciaux. Dans les cas où l'approvisionnement en matière de défense est assujetti à un accord commercial, mais où l'exception relative à la sécurité nationale est invoquée, l'approvisionnement est assujetti à la Politique des retombées industrielles et technologiques (voir la [pièce 10.1](#)). La Politique exige aussi que les obligations en matière de retombées industrielles et technologiques soient égales à la valeur du contrat subséquent.

10.20 Nous avons analysé la base de données d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada sur les 60 approvisionnements en matière de défense d'une valeur supérieure à 100 millions de dollars octroyés entre 2014 et 2023. Nous avons relevé ce qui suit :

- deux approvisionnements pour lesquels l'obligation en matière de retombées industrielles et technologiques représentait moins de 100 % de la valeur du contrat;
- huit approvisionnements pour lesquels la Politique n'était pas appliquée.

Par ailleurs, dans certains cas, des approches différentes avaient été appliquées dans le but de générer des retombées économiques, mais ces approches n'avaient pas été identifiées comme des solutions de rechange ou des exceptions dans la Politique des retombées industrielles et technologiques et ne contribueraient pas nécessairement à l'atteinte des objectifs de la Politique.

10.21 La Politique peut être appliquée aux approvisionnements dont la valeur se situe entre 20 millions et 100 millions de dollars. Dans la base de données d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada, nous avons relevé 39 approvisionnements en matière de défense d'une valeur supérieure à 20 millions de dollars et inférieure à 100 millions de dollars, établis entre 2014 et 2023, pour lesquels la Politique avait été appliquée. Nous avons constaté qu'il n'était pas clair dans quelles circonstances la Politique était appliquée.

10.22 Innovation, Sciences et Développement économique Canada avait élaboré un manuel sur les retombées industrielles et technologiques, mais celui-ci n'offrait pas d'instruction, de définition, de conditions ou de critères pour fonder la décision d'appliquer ou non la Politique aux approvisionnements dont la valeur se situe entre 20 millions et 100 millions de dollars. En outre, pour l'ensemble des approvisionnements, il n'était pas clair à la suite de notre examen du manuel du Ministère si la valeur de l'approvisionnement, aux fins de l'application de la Politique, devait inclure les années d'option du contrat ou les taxes, et si la Politique devait s'appliquer à tous les contrats connexes découlant d'approvisionnements auxquels les retombées industrielles et technologiques s'appliquaient.

10.23 Nous avons examiné 20 approvisionnements octroyés entre 2014 et 2023 dont la valeur était de 20 millions de dollars ou plus et pour lesquels la Politique avait été prise en compte (voir la [pièce 10.2](#)).

Pièce 10.2 – Détail des échantillons de retombées industrielles et technologiques (2014 à 2023)

Information sur l'échantillon	Politique des retombées industrielles et technologiques appliquée	Politique des retombées industrielles et technologiques non appliquée
Nombre d'approvisionnements examinés dont la valeur se situe entre 20 et 100 millions de dollars	3	6
Nombre d'approvisionnements examinés d'une valeur de plus de 100 millions de dollars	7	4*
Valeur totale des contrats découlant des approvisionnements examinés	2 milliards de dollars	1,5 milliard de dollars

* Ces quatre échantillons sont inclus dans les huit approvisionnements présentés au [paragraphe 10.20](#).

10.24 Nous avons constaté des problèmes liés à l'application et à la documentation de la Politique des retombées industrielles et technologiques dans 9 des 20 approvisionnements que nous avons examinés, ce qui témoigne de la nécessité d'établir des directives claires et uniformes. Nous avons relevé ce qui suit :

- trois cas où la décision du comité sur l'application de la Politique n'avait pas été documentée (la Politique avait été appliquée dans deux de ces cas);
- deux cas où le comité avait décidé que la Politique devait être appliquée, mais où elle ne l'avait finalement pas été;
- quatre cas où la Politique avait été appliquée au contrat principal, mais pas aux contrats connexes.

Recommandation

10.25 Innovation, Sciences et Développement économique Canada devrait mettre à jour et clarifier la Politique des retombées industrielles et technologiques et ses directives en y ajoutant de l'information sur la portée, l'application et les exigences en matière de documentation pour favoriser l'application uniforme de la Politique aux approvisionnements en matière de défense.

Réponse d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#), à la fin du présent rapport.

Aucune évaluation ni utilisation des plans requis concernant le genre et la diversité

Constatations

10.26 En 1995, le gouvernement fédéral s'est engagé à faire progresser l'égalité des genres. Nous avons constaté que, même si les soumissionnaires sont tenus depuis 2018 d'intégrer un plan concernant le genre et la diversité à leur proposition de valeur, la Politique des retombées industrielles et technologiques n'exigeait pas que ce plan et ses renseignements soient utilisés lors de l'évaluation du processus d'approvisionnement. Plus précisément, le plan concernant le genre et la diversité n'avait pas été évalué lors de l'évaluation des soumissions, et son contenu n'avait pas influé sur les résultats du processus concurrentiel. Ainsi une entreprise s'est vu attribuer un contrat même si son plan concernant le genre et la diversité indiquait que le genre n'était pas pris en compte lors de l'embauche de personnel. À notre avis, le fait de ne pas utiliser les plans pour décider de l'octroi des contrats est une occasion manquée de faire progresser la diversité et l'inclusion dans les approvisionnements en matière de défense.

Le Ministère n'avait pas de moyens efficaces d'évaluer les retombées économiques de la Politique et la création d'emplois

Importance de cette constatation

10.27 Pour déterminer si une politique donne les résultats escomptés, il faut comparer ses résultats avec ses objectifs. Vu l'importance des dépenses que le Canada consacre aux Forces armées canadiennes dans le cadre des approvisionnements de la défense et des obligations des entrepreneurs en matière de retombées industrielles et technologiques, il est important que la Politique des retombées industrielles et technologiques atteigne les résultats escomptés pour contribuer à l'emploi, à l'innovation et à la croissance économique partout au pays.

Contexte

10.28 Pour veiller à ce que les obligations en matière de retombées industrielles et technologiques contribuent à la compétitivité du secteur de la défense et de la sécurité à l'échelle mondiale, Innovation, Sciences et Développement économique Canada les dirige vers des domaines d'intérêt stratégique pour le pays, appelés « capacités industrielles clés ». En date de 2024, le Ministère avait déterminé 17 capacités industrielles clés (voir la [pièce 10.3](#)).

Pièce 10.3 – Capacités industrielles clés pouvant être incluses dans une demande de propositions

Technologies émergentes	Principales compétences et services industriels essentiels
<ul style="list-style-type: none"> • Matériaux de pointe • Intelligence artificielle • Technologie propre • Cyberrésilience • Systèmes télépilotés et technologies autonomes • Systèmes spatiaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Systèmes et composantes aérospatiaux • Blindage • Intégration des systèmes de défense • Systèmes électro-optiques ou à infrarouges • Solutions en matière de véhicules terrestres • Soutien en service • Systèmes de mission et systèmes de plateformes navales • Munitions • Services de construction navale, de conception et d'ingénierie • Sonars et systèmes acoustiques • Formation et simulation

Source : D'après des renseignements provenant de *Retombées industrielles et technologiques – Modalités et conditions*

10.29 En plus des informations publiques sur la Politique présentées dans ses documents de reddition de compte au Parlement, le Ministère produit un rapport annuel sur la Politique des retombées industrielles et technologiques. Ce rapport vise à souligner les retombées de la Politique sur l'économie et l'innovation.

Inefficacité de l'évaluation de l'atteinte des objectifs de la Politique

Constatations

10.30 Nous avons constaté que les indicateurs élaborés par Innovation, Sciences et Développement économique Canada pour évaluer le rendement de la Politique des retombées industrielles et technologiques ne permettaient pas de déterminer si celle-ci atteignait ses objectifs, et ce, pour les raisons suivantes :

- L'indicateur sur les progrès et réalisations publié dans le *Rapport sur les résultats ministériels* ne correspondait à aucun objectif ni à aucun indicateur de rendement indiqué dans le cadre de mesure du rendement du Ministère pour la Politique.
- Aucun des résultats à moyen et long terme du cadre ne pouvait être exclusivement attribué à la Politique ou aux activités connexes du Ministère.

10.31 Par exemple, un résultat que la Politique visait à long terme était l'augmentation de 40 % des revenus du secteur canadien de la défense entre 2014 et 2024. L'objectif a été atteint, mais le Ministère n'a pas pu rendre compte des proportions attribuables à la Politique ou à d'autres efforts. Nous avons également noté que la croissance sectorielle pourrait s'expliquer par des facteurs non liés à la Politique, comme l'inflation ou les conflits dans le monde qui ont stimulé la demande de matériel et de technologies militaires.

10.32 Nous avons constaté que les cibles de certains indicateurs de rendement à court terme du cadre, qui servent à mesurer les retombées de la Politique, étaient inférieures à la valeur de référence utilisée comme point de départ ou ne cadraient pas avec ce que l'indicateur mesurait. Par conséquent, les cibles ne pouvaient pas améliorer ou accroître les résultats (voir la [pièce 10.4](#)).

Pièce 10.4 – Les indicateurs de rendement à court terme de la Politique des retombées industrielles et technologiques utilisaient des cibles qui étaient égales ou inférieures à la valeur de référence ou qui ne cadraient pas avec ce que l'indicateur mesurait

Indicateur	Valeur de référence (2021)	Cible
Pourcentage de petites et moyennes entreprises qui profitent d'approvisionnements assortis d'une proposition de valeur	Les entrepreneurs principaux faisaient appel aux petites et moyennes entreprises pour remplir 15,1 % de leurs obligations générales.	Les entrepreneurs principaux font appel aux petites et moyennes entreprises pour remplir au moins 15 % de leurs obligations générales.
Nombres d'investissements dans le développement des compétences dans le cadre de la Politique des retombées industrielles et technologiques	6 engagements dans le développement des compétences et la formation	Plus de 5 engagements dans le développement des compétences et la formation
Nombre d'établissements postsecondaires et de recherche qui tirent parti de la Politique	33 établissements postsecondaires et de recherche qui tirent parti de projets actifs	Plus de 30 établissements postsecondaires et de recherche qui tirent parti de projets actifs

Source : D'après des renseignements fournis par Innovation, Sciences et Développement économique Canada

10.33 Concernant un autre objectif de la Politique des retombées industrielles et technologiques, soit celui de favoriser la création d'emplois spécialisés, nous avons constaté qu'Innovation, Sciences et Développement économique Canada n'avait pas établi d'indicateurs de rendement pour évaluer son atteinte. Lors de notre examen de données de Statistique Canada, nous avons noté que le nombre total d'emplois avait augmenté dans le secteur de la défense au cours de la période visée par l'audit, mais que le nombre d'emplois hautement spécialisés dans ce secteur avait diminué.

10.34 Le rapport annuel d’Innovation, Sciences et Développement économique Canada sur la Politique des retombées industrielles et technologiques présentait une estimation de ses retombées sur l’économie canadienne, mais nous avons constaté l’absence d’une évaluation de son rendement par rapport à ses objectifs. Par exemple, le rapport indiquait combien d’organismes de recherche avaient participé à des activités, mais pas comment cela avait changé ou augmenté au fil du temps.

10.35 L’exactitude des informations contenues dans le rapport nous préoccupait aussi. Par exemple, le taux d’inflation utilisé pour établir les estimations ne cadrait pas avec les taux réels, et les estimations présentées étaient des moyennes sur cinq ans parce que la durée des processus de validation faisait en sorte qu’il était impossible d’avoir des résultats annuels précis.

Recommandation

10.36 Innovation, Sciences et Développement économique Canada devrait mettre à jour son cadre de mesure du rendement pour définir des cibles et des indicateurs précis afin d’évaluer si la Politique des retombées industrielles et technologiques atteint ses objectifs, et il devrait utiliser ces mesures pour surveiller le rendement de la Politique.

Réponse d’Innovation, Sciences et Développement économique Canada – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#), à la fin du présent rapport.

Répercussions imprécises sur les secteurs d’intérêt stratégique pour le Canada

Constatations

10.37 Nous avons constaté qu’il y avait un mauvais alignement entre les capacités industrielles clés utilisées dans les demandes de propositions et les besoins définis par la Défense nationale. Par exemple, la capacité industrielle clé « munitions » n’avait jamais été incluse dans une demande de propositions pendant la période visée par l’audit. Pourtant, la Défense nationale avait indiqué qu’accroître le développement de munitions et l’accès aux munitions au pays était une priorité actuelle et émergente.

10.38 En outre, Innovation, Sciences et Développement économique Canada n’avait pas établi de cibles ou d’indicateurs pour évaluer les répercussions de chacune des capacités industrielles clés sur le secteur de la défense. De ce fait, le Ministère ne pouvait pas déterminer si ces capacités avaient contribué à la viabilité et à la croissance à long terme du secteur canadien de la défense.

Recommandation

10.39 Innovation, Sciences et Développement économique Canada, en collaboration avec la Défense nationale, devrait s'assurer que les capacités industrielles clés cadrent avec les besoins de défense du Canada. En outre, le Ministère devrait établir des résultats et des indicateurs propres aux capacités industrielles clés pour évaluer leur contribution aux résultats de la Politique des retombées industrielles et technologiques.

Réponse d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#), à la fin du présent rapport.

Le suivi des obligations contractuelles en matière de retombées industrielles et technologiques n'était pas exact

Importance de cette constatation

10.40 Pour savoir si une politique ou un programme atteindra ses objectifs, il faut suivre ses progrès et y apporter les modifications nécessaires en temps opportun. La collecte de données complètes, exactes et à jour est nécessaire à cette fin : elle permet une prise de décisions efficace et donne un aperçu des progrès par rapport aux objectifs.

Contexte

10.41 Innovation, Sciences et Développement économique Canada tient une base de données pour suivre les obligations en matière de retombées industrielles et technologiques, ainsi que pour surveiller les progrès des entrepreneurs en ce qui concerne le respect de leurs obligations. Les entrepreneurs sont tenus de présenter un rapport annuel sur les retombées industrielles et technologiques. Par ailleurs, la plupart des contrats de défense sont octroyés par l'intermédiaire de Services publics et Approvisionnement Canada, qui assure un suivi des contrats au moyen de sa propre base de données.

10.42 Les entrepreneurs ne peuvent présenter des activités dans leur rapport annuel que lorsqu'Innovation, Science et Développement économique Canada les a autorisés à s'en servir pour s'acquitter de leurs obligations en matière de retombées industrielles et technologiques. Le Ministère a une norme de service selon laquelle il doit examiner les rapports annuels dans un délai de 180 jours civils dans 80 % des cas et

vérifier si les entrepreneurs ont mené les activités afin de remplir leurs obligations. Si les activités ne sont pas approuvées, l'entrepreneur reste responsable de remplir l'obligation.

Données incomplètes et inexactes sur les retombées

Constatations

10.43 Nous avons constaté que certains champs dans la base de données d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada sur les retombées industrielles et technologiques étaient vides ou comportaient des erreurs. Par exemple, la plupart des approvisionnements consignés dans la base de données n'étaient pas assortis de numéros de contrats. Nous n'avons donc pas pu effectuer de rapprochement entre ces données et l'information détaillée sur les contrats provenant de Services publics et Approvisionnement Canada. Nous n'avons pas pu vérifier l'exhaustivité d'aucun de ces ensembles de données parce que nous avons aussi constaté que la base de données de Services publics et Approvisionnement Canada ne contenait pas tous les contrats assortis de retombées industrielles et technologiques.

10.44 Innovation, Sciences et Développement économique Canada avait effectué chaque année un rapprochement manuel pour vérifier les informations relatives aux obligations des entrepreneurs et déterminer si des modifications avaient été apportées aux contrats, mais il restait des erreurs et des renseignements manquants dans certains champs de la base de données. Par exemple :

- il y avait des incohérences entre la valeur de l'obligation en matière de retombées industrielles et technologiques figurant dans la base de données et celle indiquée dans le contrat, dont un cas où la valeur était sous-évaluée de près de 50 %, soit de 33 millions de dollars;
- pour la plupart des contrats de notre échantillon, des valeurs figurant dans la base de données étaient incorrectes.

10.45 Nous avons également constaté qu'Innovation, Sciences et Développement économique Canada n'avait pas inclus dans sa base de données tous les approvisionnements assortis d'obligations en matière de retombées industrielles et technologiques. Le Ministère avait l'intention de saisir l'information sur tous les approvisionnements en matière de défense dans la base de données même si la décision était prise de ne pas appliquer la Politique. Ces approvisionnements devaient porter une mention indiquant que la Politique ne s'y appliquait pas. Or cela n'avait pas toujours été fait. Par conséquent, la justification de la décision de ne pas appliquer la Politique n'était pas toujours documentée ou suivie par le Ministère. Cela a contribué à la difficulté de déterminer l'efficacité de la Politique et l'exhaustivité de son application.

Recommandation

10.46 Pour améliorer l'exactitude des données liées à la Politique des retombées industrielles et technologiques ainsi que le suivi et la production de rapports à cet égard, Innovation, Sciences et Développement économique Canada, en collaboration avec Services publics et Approvisionnement Canada et la Défense nationale, devrait veiller à ce que des contrôles appropriés soient en place pour assurer l'exhaustivité et l'exactitude de l'information saisie dans les bases de données et présentée dans les rapports.

Réponse d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#), à la fin du présent rapport.

Nécessité d'améliorer le calcul des normes de service

Constatations

10.47 Nous avons constaté qu'Innovation, Sciences et Développement économique Canada n'avait pas de norme de service pour l'approbation de l'admissibilité des activités proposées par les entrepreneurs afin de remplir leurs obligations en matière de retombées industrielles et technologiques. Selon nos calculs, il avait fallu 107 jours en moyenne au Ministère pour confirmer l'admissibilité des activités. Ce temps d'attente avait créé un fardeau et une pression pour les entrepreneurs qui devaient remplir leurs obligations.

10.48 Les entrepreneurs doivent aussi soumettre un rapport annuel détaillant les activités entreprises pour remplir leurs obligations. Le Ministère a une norme de service selon laquelle il doit vérifier le contenu du rapport dans un délai de 180 jours suivant la réception du rapport, dans 80 % des cas. Même si nous avons constaté que la norme de service était respectée chaque année, nous avons aussi constaté que son calcul pouvait être amélioré.

10.49 Nous avons constaté que le calcul de la norme de service ne commençait qu'au moment de l'envoi de l'accusé de réception à l'entrepreneur, et non pas au moment où Innovation, Sciences et Développement économique Canada recevait le rapport annuel. Selon le processus du Ministère, l'accusé de réception doit être envoyé dans les 10 jours suivant la réception d'un rapport annuel. Toutefois, nous avons constaté qu'entre juillet 2020 et mars 2024, le Ministère avait pris en moyenne 42 jours civils pour envoyer l'accusé, le délai d'envoi variant entre 1 et 336 jours civils.

10.50 Une fois l'accusé de réception envoyé, Innovation, Sciences et Développement économique Canada établissait un plan de vérification pour examiner les activités présentées dans le rapport annuel. Pour la période allant de juillet 2020 à mars 2024, il avait fallu en moyenne 33 jours au Ministère pour établir un plan de vérification, le délai variant entre 1 et 211 jours. Le plan de vérification prévoyait l'utilisation d'un outil d'évaluation des risques pour déterminer la méthode de vérification appropriée des activités. Par exemple, les activités pouvaient être vérifiées par un examen de documents, un appel téléphonique, un courriel ou une visite sur le terrain. Nous avons constaté que la méthode déterminée par l'outil d'évaluation des risques était rarement suivie et que la méthode de vérification utilisée était toujours moins rigoureuse que celle déterminée par l'outil. Comme notre période d'audit englobait la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), il est naturel que différentes approches aient dû être adoptées. Toutefois, à notre avis, les obstacles aux visites sur le terrain ont été réduits ces dernières années, donc la méthode indiquée dans l'outil d'évaluation des risques devrait être suivie.

10.51 En outre, dans son calcul de la norme de service, Innovation, Sciences et Développement économique Canada excluait du temps – il « arrêta l'horloge » – pour plusieurs raisons. Le Ministère pouvait entre autres arrêter l'horloge pour des raisons relevant de l'entrepreneur, par exemple parce que celui-ci n'avait pas répondu à une demande de renseignements au bout de 10 jours, ou pour des raisons touchant le Ministère, comme l'entretien du système interne. La prolongation du délai d'examen signifiait que les entrepreneurs avaient moins de temps pour trouver des activités de rechange afin de remplir leurs obligations si les activités qu'ils avaient proposées n'étaient pas approuvées.

10.52 Nous avons aussi constaté qu'au moment de notre audit, Innovation, Sciences et Développement économique Canada n'avait pas publié son rendement par rapport à la norme de service de 180 jours depuis l'exercice 2016-2017.

Recommandation

10.53 Pour mieux déterminer les améliorations possibles au processus de vérification des obligations en matière de retombées industrielles et technologiques, Innovation, Sciences et Développement économique Canada devrait revoir ses normes de service et la méthode de calcul de son rendement par rapport à ces normes comme suit :

- utiliser la date de réception des rapports au lieu de la date d'accusé de réception;
- mettre en place une norme de service pour la confirmation de l'admissibilité des activités;

- ne pas soustraire des jours qui relèvent de son contrôle;
- mettre à la disposition des entrepreneurs la durée moyenne actuelle de ce processus.

Réponse d’Innovation, Sciences et Développement économique Canada – *Recommandation acceptée.*

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#), à la fin du présent rapport.

Aucun suivi n’avait été effectué à l’égard des répercussions possibles de la Politique sur les approvisionnements en matière de défense

Importance de cette constatation

10.54 Les fonds publics doivent être utilisés de façon efficace, économique et efficiente pour obtenir des résultats. Un coût supplémentaire et des retards pourraient se répercuter sur l’acquisition des biens et services dont les militaires ont besoin.

Aucune évaluation des effets de la Politique sur le calendrier et le coût des approvisionnements en matière de défense

Constatations

10.55 Nous avons constaté que, pour la plupart des approvisionnements que nous avons examinés, les coûts que les entrepreneurs devaient engager pour administrer les exigences en matière de retombées industrielles et technologiques n’avaient pas été explicités dans les soumissions ou les contrats. Par conséquent, nous ne pouvions pas déterminer les répercussions globales sur les prix payés pour les biens et services ou l’ampleur des coûts additionnels ou des autres répercussions de l’application de la Politique des retombées industrielles et technologiques aux approvisionnements en matière de défense. Toutefois, à partir de renseignements fournis par des responsables de la Défense nationale et par Services publics et Approvisionnement Canada, nous avons relevé six approvisionnements en matière de défense dans le cas desquels l’application de la Politique avait eu des répercussions sur leur coût, le respect du calendrier ou leur compétitivité.

10.56 Dans le cas de trois approvisionnements non concurrentiels pour lesquels des contrats avaient été signés ou étaient en cours de négociation, les exigences de respect de la Politique imposées à l’entrepreneur avaient fait augmenter le coût des approvisionnements.

Pour l'un des trois, un contrat prévoyait des frais de gestion des retombées industrielles et technologiques, payables à l'entrepreneur, qui représentaient 4 % de la valeur contractuelle de 9 millions de dollars. Comme la valeur des trois approvisionnements non concurrentiels se chiffrait à plusieurs milliards de dollars, les frais de gestion découlant de l'application de la Politique pouvaient donc s'élever à des centaines de millions de dollars.

10.57 En outre, dans le cas de deux de ces trois approvisionnements non concurrentiels, l'application de la Politique des retombées industrielles et technologiques était un facteur qui avait contribué à retarder les négociations. Dans un cas, le retard avait déjà reporté d'un an la livraison d'équipement militaire important. Cela pouvait donc avoir une incidence sur la capacité des Forces armées canadiennes à avoir le bon équipement lorsqu'elles en ont besoin.

10.58 Dans le cas de trois autres approvisionnements, la documentation de la Défense nationale montrait que des soumissionnaires potentiels n'avaient pas présenté de soumission en partie parce qu'ils estimaient que les exigences en matière de retombées industrielles et technologiques énoncées dans la demande de propositions ne pouvaient pas être respectées ou parce qu'il serait trop risqué de les remplir. Une diminution du nombre de soumissions reçues en raison des exigences en matière de retombées industrielles et technologiques réduit la concurrence, ce qui peut influencer sur le prix des produits et des services.

10.59 Depuis la mise en œuvre de la Politique des retombées industrielles et technologiques, Innovation, Sciences et Développement économique Canada n'avait pas effectué d'analyse coûts-avantages exhaustive. Le Ministère avait réalisé une évaluation coûts-avantages de la Politique, mais il n'avait tenu compte que de ses propres frais de gestion. L'évaluation n'avait pas pris en compte des coûts additionnels, comme le coût d'une opportunité ratée ou les frais de gestion imposés par les entrepreneurs du secteur de la défense.

Recommandation

10.60 Étant donné les nombreux facteurs qui contribuent au coût des approvisionnements en matière de défense, Innovation, Sciences et Développement économique Canada, en collaboration avec Services publics et Approvisionnement Canada, devrait réaliser une analyse rigoureuse pour déterminer les coûts de la Politique des retombées industrielles et technologiques pour le gouvernement du Canada.

Réponse d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada – Recommandation acceptée

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#), à la fin du présent rapport.

Conclusion

10.61 Nous avons conclu qu’Innovation, Sciences et Développement économique Canada ne s’était pas assuré que la Politique des retombées industrielles et technologiques atteignait ses objectifs, dans le cadre de la Stratégie d’approvisionnement en matière de défense, pour les contrats gérés en partenariat avec la Défense nationale et Services publics et Approvisionnement Canada.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur la Politique des retombées industrielles et technologiques a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité de la Politique des retombées industrielles et technologiques, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCCM) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le Bureau du vérificateur général du Canada applique la Norme canadienne de gestion de la qualité (NCCG) 1, *Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes*. Cette norme exige que le Bureau conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques ou des procédures conformes aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie définies dans les codes de déontologie pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit habituel, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de l'entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous avait fourni toutes les informations dont elle avait connaissance et qui lui avaient été demandées ou qui auraient pu avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport étaient exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si Innovation, Sciences et Développement économique Canada s'était assuré que la Politique des retombées industrielles et technologiques atteignait ses objectifs, dans le cadre de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense, pour les contrats gérés en partenariat avec la Défense nationale et Services publics et Approvisionnement Canada.

Étendue et méthode

L'audit a porté sur la gestion, au titre de la Politique des retombées industrielles et technologiques, des approvisionnements de la Défense nationale d'une valeur de 20 millions de dollars et plus. Cela comprend les contrats attribués dans le cadre de processus concurrentiels et de processus non concurrentiels, y compris les accords contractuels (par exemple, le programme de vente de matériel militaire à l'étranger du gouvernement des États-Unis), ainsi que les renouvellements et les prolongations de contrats. Cet audit a exclu les contrats de la Garde côtière canadienne (représentant moins de 3 % des contrats assortis d'obligations en matière de retombées industrielles et technologiques et totalisant 4 % de la valeur des obligations en matière de retombées industrielles et technologiques).

La méthode d'audit a comporté l'examen de documents, une analyse de données, un échantillonnage des dossiers d'approvisionnement et des entretiens avec des responsables des organisations auditées.

Nous avons aussi analysé deux ensembles de données :

- 60 approvisionnements d'une valeur de plus de 100 millions de dollars;
- 39 approvisionnements dont la valeur se situe entre 20 millions et 100 millions de dollars.

Par ailleurs, nous avons examiné trois échantillons d'approvisionnements en matière de défense d'une valeur de plus de 20 millions de dollars :

- 10 approvisionnements assortis d'obligations en matière de retombées industrielles et technologiques (4 choisis de manière aléatoire et 6 choisis en fonction du risque);
- 10 approvisionnements non assortis d'obligations en matière de retombées industrielles et technologiques (5 choisis de manière aléatoire et 5 choisis en fonction du risque);
- 3 approvisionnements, fournis par les ministères, dans le cas desquels la Politique des retombées industrielles et technologiques influait sur l'approvisionnement.

Les résultats de ces échantillons ne peuvent pas être extrapolés à l'ensemble des contrats de défense, car nos échantillons n'ont pas été sélectionnés de manière entièrement aléatoire et l'exactitude et l'exhaustivité des bases de données des ministères posaient problème.

Critères

Pour tirer une conclusion par rapport à l'objectif de notre audit, nous avons utilisé les critères suivants :

Critères	Sources
<p>Les contrats d'équipement et de services de la Défense nationale d'une valeur supérieure à 100 millions de dollars comportent systématiquement des obligations en matière de retombées industrielles et technologiques, et ceux d'une valeur comprise entre 20 millions de dollars et 100 millions de dollars sont examinés en vue d'une éventuelle application de la Politique. Ceci inclut les approvisionnements non concurrentiels.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Politique des retombées industrielles et technologiques • Services publics et Approvisionnement Canada, Stratégie d'approvisionnement en matière de défense • Conseil du Trésor, Politique sur les résultats • Conseil du Trésor, Directive sur les résultats • Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Politique des retombées industrielles et technologiques : Guide sur la proposition de valeur
<p>Innovation, Sciences et Développement économique Canada dispose d'une stratégie pour mesurer l'atteinte des objectifs de la Politique des retombées industrielles et technologiques.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Politique des retombées industrielles et technologiques • Services publics et Approvisionnement Canada, Stratégie d'approvisionnement en matière de défense • Conseil du Trésor, Politique sur les résultats • Conseil du Trésor, Directive sur les résultats • Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Politique des retombées industrielles et technologiques : Guide sur la proposition de valeur
<p>Innovation, Sciences et Développement économique Canada recueille des données valides, fiables et utiles pour évaluer le respect des obligations des contractants et mesurer leurs résultats.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Politique des retombées industrielles et technologiques • Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Politique des retombées industrielles et technologiques : Guide sur la proposition de valeur • Conseil du Trésor, Politique sur les résultats • Conseil du Trésor, Directive sur les résultats • Services publics et Approvisionnement Canada, Stratégie d'approvisionnement en matière de défense

Critères	Sources
<p>Innovation, Sciences et Développement économique Canada mesure les résultats par rapport aux objectifs de la Politique des retombées industrielles et technologiques en se fondant sur des données sur le rendement qui sont valides, fiables et utiles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Politique des retombées industrielles et technologiques • Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Politique des retombées industrielles et technologiques : Guide sur la proposition de valeur • Conseil du Trésor, Politique sur les résultats • Conseil du Trésor, Directive sur les résultats • Services publics et Approvisionnement Canada, Stratégie d’approvisionnement en matière de défense
<p>Innovation, Sciences et Développement économique Canada veille à ce que les plans relatifs au genre et à la diversité dans le cadre de la Politique des retombées industrielles et technologiques soient inclus dans les propositions de valeur des soumissionnaires et examinés.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Politique des retombées industrielles et technologiques • Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Politique des retombées industrielles et technologiques : Guide sur la proposition de valeur, • Conseil du Trésor, Politique sur les résultats • Conseil du Trésor, Directive sur les résultats • Services publics et Approvisionnement Canada, Stratégie d’approvisionnement en matière de défense
<p>Les obligations en matière de retombées industrielles et technologiques ne nuisent pas à l’objectif stratégique de la Stratégie d’approvisionnement en matière de défense de fournir le bon équipement aux Forces armées canadiennes en temps opportun.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Politique des retombées industrielles et technologiques • Conseil du Trésor, Politique sur les résultats • Conseil du Trésor, Directive sur les résultats • Services publics et Approvisionnement Canada, Stratégie d’approvisionnement en matière de défense

Période visée par l’audit

L’audit a porté sur la période allant du 1^{er} avril 2020 au 15 juin 2024. Il s’agit de la période à laquelle s’applique la conclusion de l’audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l’objet considéré de l’audit, nous avons aussi examiné certains dossiers antérieurs à cette période.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 14 novembre 2024, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

L'audit a été réalisé par une équipe multidisciplinaire du Bureau du vérificateur général du Canada dirigée par Nicholas Swales, directeur principal. Le directeur principal est responsable de la qualité de l'audit dans son ensemble; il doit s'assurer notamment que les travaux d'audit sont exécutés conformément aux normes professionnelles, aux exigences des textes légaux et réglementaires applicables ainsi qu'aux politiques et au système de gestion de la qualité du Bureau.

Recommandations et réponses

Les réponses figurent telles qu'elles ont été reçues par le Bureau du vérificateur général du Canada.

Dans ce tableau, le numéro du paragraphe qui précède la recommandation indique l'emplacement de la recommandation dans le rapport.

Recommandation	Réponse
<p>10.25 Innovation, Sciences et Développement économique Canada devrait mettre à jour et clarifier la Politique des retombées industrielles et technologiques et ses directives en y ajoutant de l'information sur la portée, l'application et les exigences en matière de documentation pour favoriser l'application uniforme de la Politique aux approvisionnements en matière de défense.</p>	<p>Réponse d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada – Recommandation acceptée. Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) reconnaît l'importance d'une prise de décision documentée et de processus établis et détaillés.</p> <p>Les décisions relatives à l'application de la Politique des retombées industrielles et technologiques (RIT) sont interministérielles et prises au cas par cas par le comité de gouvernance de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense, présidé par Services publics et Approvisionnement Canada et dont le ministère de la Défense nationale et ISDE sont membres.</p> <p>Dans les 10 cas où le Bureau du vérificateur général du Canada a indiqué que la politique n'a pas été appliquée ou l'a été partiellement, les marchés d'approvisionnement ont eu un effet de levier par d'autres méthodes comme la Politique sur le contenu canadien, permettant d'atteindre des objectifs similaires (p. ex. dépenser les fonds alloués aux approvisionnements de la défense au Canada et la croissance des petites et moyennes entreprises canadiennes).</p> <p>Bien qu'ISDE dispose d'un guide et d'une formation interne, le Ministère reconnaît la nécessité de clarifier les conditions d'application de la Politique. En juillet 2024, ISDE a élaboré un outil d'évaluation normalisé qui enregistre l'évaluation et les recommandations d'ISDE pour la prise de décision interne, lequel sera accompagné de lignes directrices sur les cas et les modalités d'application de la Politique.</p>

Recommandation	Réponse
<p>10.36 Innovation, Sciences et Développement économique Canada devrait mettre à jour son cadre de mesure du rendement pour définir des cibles et des indicateurs précis afin d'évaluer si la Politique des retombées industrielles et technologiques atteint ses objectifs, et il devrait utiliser ces mesures pour surveiller le rendement de la Politique.</p>	<p>Réponse d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada – Recommandation acceptée. Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) suit des indicateurs et des cibles spécifiques afin de déterminer si les objectifs de la Politique des retombées industrielles et technologiques (RIT) sont atteints. Ces indicateurs propres aux RIT sont présentés dans le Rapport annuel sur la Politique des RIT, qui prévoit l'incidence de la Politique sur l'économie canadienne (emplois et contribution au produit intérieur brut des bénéficiaires des RIT, des fournisseurs canadiens des bénéficiaires des RIT et des dépenses de consommation des employés concernés), selon les meilleures pratiques internationales reconnues.</p> <p>Conformément aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, les rapports ministériels au Parlement visent à offrir aux parlementaires une vue d'ensemble des résultats globaux du ministère, généralement obtenus par les effets collectifs de divers programmes et activités connexes. L'objectif des rapports parlementaires n'est pas de fournir des informations détaillées sur le rendement individuel de chaque programme et initiative. Ainsi, les impacts de la politique des RIT en matière de rendement ne sont pas présentés en détail dans les rapports parlementaires d'ISDE.</p> <p>Bien que le rapport annuel des RIT soit basé sur les meilleures pratiques internationales, ISDE reconnaît les conclusions du rapport et que des améliorations pourraient être apportées. ISDE examinera la série d'indicateurs existants suivis et rapporté à la fois à l'interne et publiquement dans le rapport annuel des RIT afin de déterminer la meilleure façon d'améliorer la mesure spécifique des objectifs et des résultats de la politique de RIT, ce que le Ministère a récemment fait en ce qui concerne les capacités industrielles clés (CIC).</p>

Recommandation	Réponse
<p>10.39 Innovation, Sciences et Développement économique Canada, en collaboration avec la Défense nationale, devrait s'assurer que les capacités industrielles clés cadrent avec les besoins de défense du Canada. En outre, le Ministère devrait établir des résultats et des indicateurs propres aux capacités industrielles clés pour évaluer leur contribution aux résultats de la Politique des retombées industrielles et technologiques.</p>	<p>Réponse d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada – Recommandation acceptée. Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) reconnaît l'importance d'appuyer la disponibilité opérationnelle des Forces armées canadiennes, et le soutien de la Politique des retombées industrielles et technologiques (RIT) à la base industrielle du secteur de la défense du Canada est un élément clé de ce soutien. Les capacités industrielles clés d'ISDE ont été élaborées après de vastes consultations, notamment avec le ministère de la Défense nationale, et le ministère de la Défense nationale est consulté sur l'application des capacités industrielles clés (CIC) à chaque acquisition. [Près de 40 % de la valeur des obligations en matière de RIT découlant des contrats du ministère de la Défense nationale est constituée de travaux directs sur l'approvisionnement, qui soutiennent la base industrielle de défense canadienne et, en fin de compte, les Forces armées canadiennes. Près de 95 % des activités indirectes de RIT soutiennent l'écosystème de la défense, de l'aérospatiale, de l'espace, du terrestre et de la marine, renforçant ainsi la résilience de l'industrie canadienne et sa capacité à répondre aux exigences futures.]</p> <p>Les CIC appliquées aux appels d'offres se fonde sur la recherche, l'analyse du marché et le retour d'information provenant de la mobilisation de l'industrie dans le cadre du processus de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense. Dans l'ensemble, ISDE estime que les CIC s'harmonisent avec les secteurs des capacités du ministère de la Défense nationale (MDN). Depuis 2023, ISDE mesure les CIC en tant qu'obligation de la Politique des RIT associée concernant la recherche et développement, le développement des fournisseurs, les exportations, ainsi que les compétences et la formation. À partir de l'automne 2024, ISDE rend compte publiquement de l'impact des CIC résultant des approvisionnements de la défense auxquels s'applique la Politique des RIT. ISDE collaborera avec le MDN pour mieux répondre aux besoins du Canada en matière de défense. Pour ce faire, il réexaminera la liste des CIC afin d'améliorer l'harmonisation entre les besoins opérationnels des Forces armées canadiennes et les autres priorités gouvernementales, tout en continuant à créer des emplois et à stimuler la croissance économique dans l'ensemble du pays.</p>

Recommandation	Réponse
<p>10.46 Pour améliorer l'exactitude des données liées à la Politique des retombées industrielles et technologiques ainsi que le suivi et la production de rapports à cet égard, Innovation, Sciences et Développement économique Canada, en collaboration avec Services publics et Approvisionnement Canada et la Défense nationale, devrait veiller à ce que des contrôles appropriés soient en place pour assurer l'exhaustivité et l'exactitude de l'information saisie dans les bases de données et présentée dans les rapports.</p> <p>10.53 Pour mieux déterminer les améliorations possibles au processus de vérification des obligations en matière de retombées industrielles et technologiques, Innovation, Sciences et Développement économique Canada devrait revoir ses normes de service et la méthode de calcul de son rendement par rapport à ces normes comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • utiliser la date de réception des rapports au lieu de la date d'accusé de réception; • mettre en place une norme de service pour la confirmation de l'admissibilité des activités; • ne pas soustraire des jours qui relèvent de son contrôle; • mettre à la disposition des entrepreneurs la durée moyenne actuelle de ce processus. 	<p>Réponse d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada – Recommandation acceptée. Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) s'engage à veiller à ce que les champs de données nécessaires à l'administration de la Politique des retombées industrielles et technologiques soient à jour et exacts. La prise de décision et la mise en œuvre de la Politique sont une initiative horizontale avec une responsabilité partagée pour une collecte, une gestion et un rapport d'information efficaces.</p> <p>ISDE soutiendra ses partenaires et collaborera avec eux, notamment Services publics et Approvisionnement Canada, afin de revoir et d'affiner le processus de documentation des décisions et de partage des informations sur les approvisionnements pour garantir l'exhaustivité et l'exactitude des bases de données et des systèmes de gestion de l'information des ministères.</p> <p>ISDE s'efforcera également de moderniser davantage ses processus et ses contrôles afin d'assurer un suivi et un établissement de rapports précis.</p> <p>Réponse d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada – Recommandation acceptée. Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) reconnaît l'importance d'une prestation de services transparente et rapide. Le Ministère s'est fixé comme objectif de vérifier le contenu des rapports dans un délai de six mois, dans 80 % des cas. ISDE entend respecter ses normes de service chaque année, ce qu'il fait avec succès depuis 2016-2017. En fait, pour la période d'audit, ISDE a respecté ses normes de service dans 86 % des cas.</p> <p>Cela dit, ISDE reconnaît qu'il est possible d'améliorer davantage la manière dont les normes de service sont calculées et communiquées. ISDE examinera les lignes directrices actuelles en matière de normes de service, y compris comment elles sont calculées. En outre, ISDE examinera le processus d'approbation des transactions et étudiera la possibilité d'adopter des normes de service pour confirmer l'admissibilité des transactions. Le Ministère mettra à jour le site Web sur les retombées industrielles et technologiques afin de rendre compte publiquement de son rendement en ce qui concerne les normes de service.</p>

Recommandation	Réponse
<p>10.60 Étant donné les nombreux facteurs qui contribuent au coût des approvisionnements en matière de défense, Innovation, Sciences et Développement économique Canada, en collaboration avec Services publics et Approvisionnement Canada, devrait réaliser une analyse rigoureuse pour déterminer les coûts de la Politique des retombées industrielles et technologiques pour le gouvernement du Canada.</p>	<p>Réponse d’Innovation, Sciences et Développement économique Canada – Recommandation acceptée. Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) reconnaît l’importance d’une gestion saine des fonds publics, tel que reconnu par le rapport, de nombreux facteurs contribuent aux coûts des acquisitions de la défense. Ces facteurs peuvent inclure la disponibilité du marché, l’inflation, la structure des marchés, les limites de la chaîne d’approvisionnement mondiale, les stratégies d’approvisionnement, les contraintes de calendrier, les exigences techniques particulières et la maturité technologique peuvent faire augmenter les coûts de manière imprévisible.</p> <p>Les effets de la Politique des retombées industrielles et technologiques (RIT) sur un approvisionnement sont étroitement liés à d’autres exigences gouvernementales, ce qui rend difficiles l’isolation et la ventilation des coûts. Malgré ces difficultés, ISDE travaillera avec Services publics et Approvisionnement Canada, en tant que ministère responsable de l’approvisionnement, afin d’explorer les options permettant de mieux déterminer le coût de l’application de la Politique des RIT.</p>

