



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

EFFICACITÉ DU BUREAU DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES ET DU PROGRAMME CANADIEN POUR LA COMMERCIALISATION DES INNOVATIONS

Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

Le président

Pat Martin, député

NOVEMBRE 2011

41^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**EFFICACITÉ DU BUREAU DES PETITES ET
MOYENNES ENTREPRISES ET DU PROGRAMME
CANADIEN POUR LA COMMERCIALISATION DES
INNOVATIONS**

**Rapport du Comité permanent
des opérations gouvernementales et des
prévisions budgétaires**

Le président

Pat Martin, député

NOVEMBRE 2011

41^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

PRÉSIDENT

Pat Martin

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. John McCallum

Mike Wallace

MEMBRES

Scott Armstrong

Denis Blanchette

Kelly Block

Alexandre Boulerice

Peter Braid

Ron Cannan

Jacques Gourde

Mathieu Ravignat

Bernard Trottier

GREFFIER DU COMITÉ

Marc-Olivier Girard

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Édison Roy-César, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)c)i) du Règlement, le Comité a étudié l'efficacité du Bureau des petites et moyennes entreprises et du programme canadien pour la commercialisation des innovations, et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Bureau des petites et moyennes entreprises	1
Mandat	1
Progrès accomplis	2
Efficacité du Bureau des petites et moyennes entreprises.....	5
Aider les petites et moyennes entreprises à cerner les occasions et à explorer le système d'achat du gouvernement	5
Intervenir au nom des petites et moyennes entreprises pour qu'elles soient traitées équitablement.....	7
Influence du Bureau des petites et moyennes entreprises	7
Regroupement des petits contrats	9
Programme canadien pour la commercialisation des innovations.....	11
Efficacité du Programme canadien pour la commercialisation des innovations	12
Lacune relative au processus de sélection du programme.....	15
Conclusion	16
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	17
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	19
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	21
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	23

Introduction

Il est généralement reconnu que les petites et moyennes entreprises (PME) sont le fer de lance de l'économie canadienne. Elles représentent 98 % de toutes les entreprises au Canada, 45 % du produit intérieur brut (PIB), 60 % de la totalité des emplois dans l'économie et 75 % de l'accroissement net du nombre d'emplois¹.

Les membres du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (ci-après le Comité) reconnaissent l'importance des PME dans l'économie canadienne et ils croient que les PME devraient avoir un accès équitable, ouvert et transparent aux contrats d'approvisionnement fédéraux. Entre le 4 octobre et le 3 novembre 2011, le Comité a tenu sept réunions portant sur l'efficacité du Bureau des petites et moyennes entreprises (BPME) et du Programme canadien pour la commercialisation des innovations (PCCI). Ce rapport présente les observations et les recommandations du Comité issues de cette étude.

Bureau des petites et moyennes entreprises

Le BPME a été créé en 2005 au sein du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour promouvoir les PME dans les approvisionnements fédéraux. En 2006, le gouvernement fédéral a augmenté la présence régionale du BPME en mettant sur pied six bureaux à Halifax, Montréal, Ottawa, Toronto, Edmonton et Vancouver afin de garantir un appui aux PME, peu importe leur emplacement.

Mandat

Le mandat du BPME est d'aider les PME à cerner les occasions et à explorer le système d'achat du gouvernement fédéral ainsi que d'intervenir au nom des PME pour veiller à ce qu'elles soient traitées équitablement dans ce système². Le BPME remplit son mandat de deux principales façons. Premièrement, il aide les PME à mieux comprendre le processus d'approvisionnement fédéral en effectuant un travail de sensibilisation et en fournissant des renseignements et une aide par l'entremise de son site internet achatsetvente.gc.ca, d'une ligne téléphonique 1-800 et de différentes séances d'information et de formation. Deuxièmement, le BPME examine les principales contraintes et les principaux défis avec lesquels les PME doivent composer lorsqu'elles désirent offrir

1 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/pme-sme/importance-fra.html>.

2 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Le mandat du BPME*, <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/pme-sme/encour-smpm-fra.html>.

leurs biens et services au gouvernement fédéral, il conseille les acheteurs et les décideurs par rapport aux préoccupations des PME, recommande des améliorations relatives au processus d'approvisionnement fédéral et surveille la participation des PME aux achats fédéraux³.

Progrès accomplis

M. Pablo Sobrino, sous-ministre adjoint délégué à la Direction générale des approvisionnements à TPSGC, a affirmé que le BPME avait aidé plus de 140 000 personnes et fournisseurs depuis 2006, dont 44 000 personnes et fournisseurs en 2011⁴. Il a ensuite souligné les progrès accomplis par le BPME par rapport aux cinq objectifs relatifs aux pratiques d'approvisionnement qui avaient été identifiés par le Comité en 2009 dans son rapport intitulé, *À la recherche d'un équilibre : Aider les PME à accéder aux contrats d'approvisionnement du fédéral*⁵ :

- objectif 1 : améliorer le processus d'approvisionnement pour les PME pour que celles-ci soient mieux informées sur les marchés fédéraux et y aient plus facilement accès;
- objectif 2 : coordonner les programmes fédéraux s'adressant aux petites et moyennes entreprises;
- objectif 3 : garantir l'accès des PME aux marchés quand il y a regroupement de petits contrats;
- objectif 4 : se montrer équitable envers les PME au lieu de leur offrir des marchés réservés; et
- objectif 5 : admettre l'innovation et la qualité comme critères de sélection clés.

En ce qui a trait au premier objectif — informer les PME — M. Sobrino a affirmé que le BPME offrait des conseils, des séminaires d'information et de formation concernant le processus d'approvisionnement fédéral. Selon lui, ces activités permettent aux PME de

3 *Ibid.*

4 <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Evidence/EV5156870/OGGOEV08-F.PDF>, p. 2.

5 Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, *À la recherche d'un équilibre : aider les PME à accéder aux contrats d'approvisionnement du fédéral*, juin 2009, p. vii, http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/402/OGGO/Reports/RP4001862/402_OGGO_Rpt07/402_OGGO_Rpt07-f.pdf.

mieux comprendre le processus d'approvisionnement, d'apprendre comment enregistrer leur entreprise, promouvoir leur entreprise auprès du gouvernement fédéral, rechercher des occasions de contrats et soumissionner des contrats. Il a ensuite souligné que le BPME avait également mis sur pied des séminaires axés sur des questions précises soulevées par des PME dans le cadre de discussion avec le BPME ainsi que le fait que plusieurs séminaires offerts par le BPME étaient présentés en dehors des heures de bureau, dans plusieurs langues, en personne ou par téléconférence ainsi que par internet. D'après M. Sobrino, les commentaires recueillis auprès des PME qui ont participé aux activités du BPME suggèrent un degré de satisfaction d'environ 95 %⁶.

M. Sobrino a également déclaré que le BPME investissait beaucoup de temps et d'efforts pour entrer en contact avec les autochtones, les femmes propriétaires d'entreprise et les communautés de minorité linguistique afin de les soutenir et les aider à mieux comprendre le processus d'approvisionnement fédéral. Mme Shereen Benzvy Miller, directrice générale à la Direction générale des approvisionnements du BPME, a quant à elle affirmé que le BPME travaillait étroitement avec des associations représentant des PME dans tous les marchés ainsi que des organisations communautaires afin de s'assurer que les activités du BPME étaient conviviales et qu'elles respectaient les différences culturelles des propriétaires des PME⁷ :

Au pays, nous avons six bureaux régionaux, lesquels offrent des séminaires gratuits. On travaille de très près avec des associations dans tous les marchés et aussi avec les organisations communautaires. Souvent, on fait même le service d'approche dans la langue des communautés, comme en panjabi et en chinois. On essaie vraiment d'aller chez les vendeurs pour les aider à comprendre le marché.

Mme Shereen Benzvy Miller, directrice générale,
Direction général des approvisionnements, BPME,
Témoignages n^o 8, 41^e législature — 1^{ère} session, 1550

En ce qui concerne le second objectif — coordonner les programmes fédéraux qui visent les PME — M. Sobrino a expliqué au Comité que le BPME avait inauguré le site internet achatsetvente.gc.ca en septembre 2010 pour offrir aux fournisseurs un portail unique d'accès aux renseignements dont ils ont besoin pour faire affaire avec le gouvernement du Canada. Il a aussi souligné que ce site internet avait reçu un bon accueil de la part des PME et des associations qui les représentent en citant l'opinion de Mme Corinne Pohlmann, vice-présidente aux Affaires nationales de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, selon laquelle ce site internet représenterait un grand pas dans les efforts déployés pour aider les petites entreprises à soumissionner des contrats d'approvisionnement fédéraux⁸. M. Karna Gupta, président et directeur général,

6 <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Evidence/EV5156870/OGGOEV08-F.PDF>, p. 2.

7 <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Evidence/EV5156870/OGGOEV08-F.PDF>, p. 5.

8 <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Evidence/EV5156870/OGGOEV08-F.PDF>, p. 2.

Association canadienne de la technologie de l'information, a pour sa part déclaré devant le Comité que le site internet achatsetventes.gc.ca avait été conçu du point de vue des PME et qu'il établissait la pratique exemplaire pour les PME qui se proposent de construire leur propre site internet axé sur les besoins de leurs clients⁹.

Relativement au troisième objectif — garantir l'accès des PME aux marchés d'approvisionnement fédéraux — M. Sobrino a expliqué au Comité que pour l'élaboration des stratégies nationales d'approvisionnement de biens et services, TPSGC collaborait avec le BPME pour consulter fréquemment les PME et les représentants du milieu des PME afin que TPSGC puisse tenir compte de leurs préoccupations tout au long du processus d'élaboration des stratégies nationales d'approvisionnement. Ainsi, il a souligné que le BPME avait consulté en 2011 plus de 4000 PME concernant 14 stratégies éventuelles relatives aux aliments, aux boissons, au matériel de bureau ainsi qu'aux services de conciergerie¹⁰.

Par rapport au quatrième objectif — assurer l'équité — M. Sobrino a déclaré que le BPME effectuait diverses activités de sensibilisation auprès des fonctionnaires chargés des achats à TPSGC en leur offrant des formations structurées portant sur les obstacles à l'accès des PME aux approvisionnements fédéraux ainsi que les moyens de réduire ou d'éliminer ceux-ci. Il a également déclaré que le site internet achatsetventes.gc.ca avait facilité l'accès des PME aux renseignements d'affaires dont ils ont besoin pour offrir leurs biens et services au gouvernement fédéral et qu'il avait augmenté davantage la transparence du processus d'approvisionnement fédéral¹¹ :

Pour sa part, le site achatsetventes.gc.ca facilite l'accès aux renseignements d'affaires et assure une plus grande transparence des processus gouvernementaux. On y fournit des renseignements destinés tant aux vendeurs qu'aux acheteurs du secteur public. Les PME peuvent lancer des recherches dans des sites variés en moins de temps et, parallèlement, accéder à de la documentation plus complète pour la préparation des soumissions.

M. Pablo Sobrino, sous-ministre adjoint délégué,
Direction générale des approvisionnements, TPSGC,
Témoignages n° 8, 41^e législature — 1^{ère} session, 1535

Finalement, pour ce qui est du cinquième objectif — soutenir l'innovation — M. Sobrino a rappelé au Comité que le BPME avait lancé le PCCI en septembre 2010 dans le cadre d'un projet-pilote d'une durée de deux ans :

9 <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Evidence/EV5179267/OGGOEV10-F.PDF>, p. 3.

10 <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Evidence/EV5156870/OGGOEV08-F.PDF>, p. 2.

11 *Ibid.*

Pour favoriser la croissance économique, le gouvernement du Canada s'est engagé, dans le budget de 2010, à mettre sur pied le Programme canadien pour la commercialisation des innovations dans le cadre d'un projet-pilote. Lancé en septembre 2010, ce projet qui s'étale sur deux ans est un programme d'achat en régime de concurrence qui vise à aider les entreprises canadiennes à mettre en marché leurs innovations précommerciales au moyen d'essais et d'évaluations auprès des ministères fédéraux.

M. Pablo Sobrino, sous-ministre adjoint délégué,
Direction générale des approvisionnements, TPSGC,
Témoignages n° 8, 41^e législature — 1^{ère} session, 1540

Efficacité du Bureau des petites et moyennes entreprises

Comme mentionné précédemment, le mandat du BPME comporte deux principaux volets, soit i) aider les PME à cerner les occasions et à explorer le système d'achat du gouvernement et ii) intervenir au nom des PME dans ce système pour veiller à ce qu'elles soient traitées équitablement. Cette section du rapport examine l'efficacité avec laquelle le BPME remplit chacun des deux volets de son mandat.

Aider les petites et moyennes entreprises à cerner les occasions et à explorer le système d'achat du gouvernement

De nombreux témoins ont affirmé devant le Comité que les services offerts par le BPME avaient aidé leur entreprise à explorer le système d'achat fédéral et à comprendre comment offrir leurs biens et services au gouvernement fédéral.

Mme Sue Abu-Hakima, présidente-directrice générale chez Amika Mobile Corporation, a par exemple affirmé qu'avant la création du BPME, son entreprise avait essayé de répondre à des demandes de propositions sans succès. Selon elle, le BPME a aidé son entreprise à mieux comprendre comment obtenir des contrats d'approvisionnement fédéraux :

Il est sûr que nous avons eu recours au BPME et au PCCI. Dans le cas du bureau, nous voulions nous renseigner sur les programmes de TPSGC. Il faut savoir que j'ai lancé ma première société en 1998 et je suis passée à Entrust en 2004. Pendant ces six années, il était impossible de compter sur de l'aide pour comprendre le processus des marchés publics. Nous avons essayé en vain de répondre aux DP. Le bureau nous a certainement aidé à comprendre ce qu'est une offre à commandes et comment obtenir un arrangement en matière d'approvisionnement. Cela nous a aidés à comprendre les services et les processus centrés sur les tâches. Nous étions auparavant tout à fait ignorants de l'existence de ces programmes. C'est là que le BPME s'est révélé très important.

Mme Sue Abu-Hakima, président-directrice générale, Amika Mobile Corporation,
Témoignages n° 11, 41^e législature — 1^{ère} session, 1605

M. John Rivenell, président chez SageData Solutions Inc., a pour sa part déclaré que le BPME était très utile et qu'il avait aidé son entreprise à explorer le système d'achat du gouvernement fédéral :

J'adore le BPME. Il est très utile et nous sert de guide. C'est une véritable jungle et c'est terrible tout ce qui se passe, et il nous aide à naviguer à travers tout cela, mais il ne peut rien contre tous les irritants. Je suis ici et je ne veux pas donner l'impression d'être impoli à l'égard du gouvernement fédéral, mais le processus d'approvisionnement est un véritable gâchis.

M. John Rivenell, président, SageData Solution Inc.,
Témoignages n° 11, 41^e législature — 1^{ère} session, 1620

M. Herman Yeh, président à la Canadian Information Technology Providers Association, a exprimé l'opinion de ses membres selon laquelle le BPME serait utile et créatif. Il a également déclaré que la création du site internet achatsetventes.gc.ca utilisait efficacement les technologies actuelles pour expliquer au PME comment s'orienter dans le système d'achat fédéral et mieux comprendre son jargon¹². En parlant de l'expérience de son entreprise avec le PCCI, M. Anthony Patterson, président-directeur général chez Virtual Marine Technology Inc., a affirmé que le BPME avait été novateur en sollicitant les demandes de propositions pour le PCCI par internet et que le BPME avait été très utile tout au long du processus du PCCI¹³.

D'autres témoins ont déclaré que le BPME n'était pas assez connu au sein de la communauté des PME canadiennes et que le BPME devrait déployer plus d'efforts pour se faire connaître d'un plus grand nombre de PME :

Enfin, l'amélioration des communications avec les PME est également cruciale. Le BPME et le site Web des achats et des ventes sont des pas dans cette direction, mais il faut en faire plus, puisque ni l'un ni l'autre n'est bien connu auprès des petites entreprises.

Mme Corine Pohlman, vice-présidente, Affaires nationales,
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante,
Témoignages n° 12, 41^e législature — 1^{ère} session, 1540

M. Tom Hayes, président-directeur général à l'Association canadienne du capital de risque et d'investissement, a quant à lui déclaré que très peu de ses membres connaissaient le PCCI. D'après lui, le BPME devrait mieux publiciser ce programme auprès des PME et des associations d'investisseurs en capital de risque.

12 <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Evidence/EV5222686/OGGOEV14-F.PDF>, p. 3.

13 *Ibid.*

Bien que certains témoignages suggèrent que le BPME devrait déployer davantage d'efforts pour faire connaître ses services et ses programmes auprès des PME canadiennes et des associations qui les représentent, la majorité des témoignages entendus par le Comité suggèrent que le BPME remplit efficacement le volet de son mandat visant à aider les PME à cerner les occasions et à explorer le système d'achat du gouvernement fédéral.

Intervenir au nom des petites et moyennes entreprises pour qu'elles soient traitées équitablement

Un des sujets soulevés lors des travaux du Comité a été la perception des PME et de leurs représentants selon laquelle le BPME aurait très peu d'influence sur les politiques de TPSGC relatives au processus d'approvisionnement fédéral.

Influence du Bureau des petites et moyennes entreprises

En parlant de la complexité du système d'achat du gouvernement fédéral, M. John Rivenell, président chez SageData Solution Inc., a par exemple déclaré que le BPME n'avait pas à son avis le pouvoir de simplifier ce système :

Le BPME est très compatissant. C'est un peu comme le thérapeute qui dit à son patient : « Oui, c'est terrible, n'est-ce pas? » et je réponds : « Oui, c'est terrible. » [...] Mais il ne peut pas faire grand-chose, car il n'a pas le pouvoir de changer les choses.

M. John Rivenell, président, SageData Solution Inc.,
Témoignages n° 11, 41^e législature — 1^{ère} session, 1620

M. Jeff Lynt, ancien président au Réseau d'entreprises canadiennes en technologie de l'information, a quant à lui déclaré que le BPME n'intervenait pas efficacement au nom des PME canadiennes et qu'il avait très peu d'influence sur les politiques d'approvisionnement de TPSGC. Selon lui, le BPME devait être indépendant de la direction des approvisionnements de TPSGC :

Le BPME doit faire preuve d'une plus grande efficacité lorsque vient le temps de convaincre les hauts fonctionnaires du fait que les PME peuvent leur offrir des solutions innovatrices à plus faibles coûts. Nous ne voulons pas que le BPME soit simplement le défenseur des PME, ou qu'il s'agisse d'un effort de relations publiques pour le gouvernement. Il devrait réellement représenter les PME, il devrait faciliter les relations entre les intervenants. Il devrait nous aider à être en mesure de participer lorsque les hauts fonctionnaires planifient des projets de grande envergure, nous permettant de leur offrir de l'information sur la façon dont nous pouvons contribuer. Il devrait être plus actif.

Il devrait être indépendant du secteur d'approvisionnement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

M. Jeff Lynt, ancien président,
Réseau d'entreprises canadiennes en technologie de l'information,
Témoignages n° 11, 41^e législature — 1^{ère} session, 1530

Bien que certains témoins aient souligné que le BPME avait peu d'influence au sein de TPSGC, ils ne s'entendaient toutefois pas sur le ministère dans lequel le BPME devrait être transféré afin de mieux défendre les intérêts des PME. Mme Cathy McCallion, membre du conseil d'administration au Réseau d'entreprises canadiennes en technologie de l'information, a ainsi suggéré de transférer le BPME de TPSGC à Industrie Canada, tout en conservant son caractère distinct sur le plan de la gouvernance, afin qu'il puisse relever directement du ministre d'État (Petite Entreprise et Tourisme) :

Nous espérons que les responsables du bureau se sentiront à l'aise pour agir au nom des PME et contester la décision en matière de marché public. S'ils doivent constamment contester les décisions de leurs collègues, la situation deviendra une situation de confrontation inconfortable. Nous espérons qu'on créera un nouveau BPME dont les responsables se sentiront à l'aise de critiquer leurs collègues en vue d'améliorer le processus d'approvisionnement. Je pense que les responsables du bureau souhaitent travailler dans notre intérêt dans la situation actuelle mais ils ont très peu d'autorité.

Mme Cathy McCallion, membre du conseil d'administration,
Réseau d'entreprises canadiennes en technologie de l'information,
Témoignages n° 11, 41^e législature — 1^{ère} session, 1640

D'un autre côté, Mme Corinne Pohlmann a déclaré que le BPME pourrait être transféré au Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement¹⁴, alors que M. Herman Yeh, président à la Canadian Information Technology Providers Association, préférerait plutôt que le BPME demeure à son emplacement actuel au sein de TPSGC¹⁵.

Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité d'assurer une meilleure autonomie de la gouvernance du Bureau des petites et moyennes entreprises.

14 <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Evidence/EV5200623/OGGOEV12-F.PDF>, p. 10.

15 <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Evidence/EV5222686/OGGOEV14-F.PDF>, p. 9.

Regroupement des petits contrats

De nombreux témoins ont également fait part au Comité de leurs inquiétudes selon lesquelles le gouvernement fédéral regrouperait à l'occasion certains petits contrats dans de mégas contrats, créant ainsi des obstacles pour les PME qui désirent soumissionner. Selon ces témoins, le BPME devrait faire davantage d'efforts pour s'assurer que les fonctionnaires responsables des approvisionnements au sein de TPSGC tiennent dûment compte des intérêts des PME lorsqu'il regroupe des contrats.

M. Jeff Lynt, ancien président au Réseau d'entreprises canadiennes en technologies, a déclaré que le regroupement de petits contrats d'approvisionnement fédéraux empêchait les PME de concurrencer les grandes entreprises. D'après lui, lorsque la taille des contrats permet aux PME de soumissionner, les PME reportent fréquemment les appels d'offres contre les grandes entreprises en raison de leurs faibles coûts, de leur innovation, de leur souplesse ainsi que leur capacité à s'adapter :

Soyons clairs. Nous ne voulons pas de traitements de faveur pour les petites entreprises. Nous ne voulons pas d'ententes spéciales. Nous ne voulons pas de solutions élaborées en fonction des PME. Nous voulons faire concurrence aux grandes entreprises. Dans la plupart des cas, les PME remportent les appels d'offres contre les grandes entreprises en raison de leurs faibles coûts, de leur innovation, de leur souplesse et de leur capacité à s'adapter. Pour ce faire, nous devons avoir la possibilité de faire concurrence, et à l'occasion, des contrats sont groupés afin d'empêcher les PME de s'engager dans la course.

M. Jeff Lynt, ancien président,
Réseau d'entreprises canadiennes en technologie de l'information,
Témoignages n° 11, 41^e législature — 1^{ère} session, 1530

M. Herman Yeh, président à la Canadian Information Technology Providers Association, a pour sa part affirmé que les fonctionnaires responsables des achats fédéraux au ministère des TPSGC regroupaient à l'occasion certains contrats de petites envelopures en se basant sur l'hypothèse erronée selon laquelle il serait moins coûteux, plus simple et plus efficace de faire affaire avec de grandes entreprises. M. Yeh a ensuite attiré l'attention du Comité sur l'absence de politique-cadre en matière de regroupement des contrats d'approvisionnement fédéraux au sein de TPSGC. Selon lui, une telle politique aiderait TPSGC et le BPME à garantir un accès plus équitable aux PME tout en générant des économies pour les contribuables canadiens¹⁶. Mme Corinne Pohlmann, vice-présidente aux Affaires nationales de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, a suggéré que le mandat du BPME devrait être modifié afin de lui permettre d'examiner les grands contrats et de déterminer si ces derniers pourraient être fractionnés.

16 *Ibid.*, p. 4.

À son avis, l'expérience de l'homologue américain du BPME, le U.S. Small Business Administration qui suit cette pratique, suggère qu'elle est efficace¹⁷.

Relativement au regroupement de petits contrats d'approvisionnement fédéraux, M. Pablo Sobrino a expliqué au Comité que son ministère travaillait actuellement à l'élaboration d'un nouveau mécanisme d'achat qui devrait permettre à TPSGC d'éviter de regrouper des petits marchés en offrant aux ministères et aux organismes fédéraux la possibilité d'acheter localement des biens et services. Selon lui, ce mécanisme devrait être mis en place d'ici un an et demi au plus tard :

Une fois que nous aurons mis en service cet instrument d'ici un an ou un an et demi, un acheteur qui aura besoin d'une pièce d'équipement pourra simplement aller se la procurer. Il n'aura pas à se soumettre à tout un processus d'approvisionnement. On évitera ainsi de regrouper les commandes, ce qui est le principal obstacle à la participation des petites et moyennes entreprises. C'est le cadre que nous avons mis en place pour régler cette problématique. Il faut également que la solution soit durable. Il faut éviter le rapiécage et opter pour une mesure plus permanente, ce qui explique le temps qu'il nous faut pour agir.

M. Pablo Sobrino, sous-ministre adjoint délégué,
Direction générale des approvisionnements, TPSGC,
Témoignages n° 8, 41^e législature — 1^{ère} session, 1620

À la lumière de ces témoignages, le Comité est d'avis que plusieurs PME ne croient pas que le BPME intervienne efficacement en leur nom pour qu'elles soient traitées équitablement. Le Comité appuie les efforts de TPSGC visant à élaborer de nouveaux mécanismes d'approvisionnement qui pourraient lui permettre de moins regrouper de contrats à l'avenir. Néanmoins, le Comité estime aussi que certains défis relatifs au regroupement des petits contrats auxquels les PME font face persisteront si TPSGC met en place ces nouveaux instruments d'approvisionnement sans disposer d'une politique-cadre en matière de regroupement des contrats. Par conséquent :

Recommandation 2

Le Comité recommande que le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux et le Bureau des petites et moyennes entreprises envisagent d'élaborer une politique-cadre en matière de regroupement des contrats, assortie de directives à l'intention des fonctionnaires responsables des approvisionnements fédéraux pour les aider à déterminer les types de contrats qui devraient être regroupés.

17 <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Evidence/EV5200623/OGGOEV12-F.PDF>, p. 11.

Programme canadien pour la commercialisation des innovations

En vérité, un programme comme celui-ci a pour effet, entre autres choses, de faire évoluer la nature de l'approvisionnement. Jusqu'ici, le gouvernement a défini ses besoins au lieu de demander à des fournisseurs des solutions pour régler ses problèmes. C'est une démarche d'approvisionnement largement ouverte: amenez-nous des idées qui n'ont pas été mises à l'essai, et nous allons leur donner une chance.

Mme Shereen Benzvy Miller, directrice générale,
Direction général des approvisionnements, BPME,
Témoignages n° 9, 41^e législature — 1^{ère} session, 1620

Le PCCI a été lancé en septembre 2010 dans le cadre d'un projet-pilote d'une durée de deux ans. Le programme vise à jumeler les idées et les produits novateurs des PME avec un ministère fédéral qui en fera l'essai, les évaluera et fournira aux PME une rétroaction critique. Il vise les innovations dans le secteur de l'environnement, de la sécurité, de la santé et des technologies habilitantes. Dans le cadre de ses travaux, le Comité a appris que le PCCI comporte deux principaux volets complémentaires, un fonds d'innovation et une stratégie de liaison qui informe et renseigne les PME.

Le fonds d'innovation est géré comme un approvisionnement, ce qui signifie que les entreprises doivent se qualifier dans le cadre d'un processus de demande de propositions concurrentiel pour pouvoir participer au programme. Dans leur réponse à la demande de propositions, les PME doivent fournir divers renseignements sur leurs innovations, leur entreprise ainsi que les exigences relatives à la mise à l'essai. L'évaluation des propositions comporte trois étapes. La première étape, réalisée par TPSGC, permet de vérifier si chaque proposition respecte l'ensemble des critères obligatoires. TPSGC doit, par exemple, vérifier que l'entreprise est canadienne, que l'innovation proposée comporte un contenu canadien supérieur ou égal à 80 % de la valeur du produit, que la valeur de la proposition est inférieure à 500 000 dollars et qu'elle se situe à l'étape appropriée de développement prévue dans le programme. Les propositions conformes passent à la seconde étape de l'évaluation qui consiste à examiner le degré d'innovation, les plans d'affaires et de commercialisation de l'entreprise. Les experts du Programme d'aide à la recherche industrielle du Conseil national de recherches du Canada (CNRC) évaluent les propositions et les classent par ordre décroissant. La troisième étape du processus d'évaluation des propositions est effectuée par un comité de sélection des innovations (CSI). Ce dernier examine les propositions classées aux premiers rangs afin de valider les conclusions des experts du Programme d'aide à la recherche industrielle du CNRC. M. Pablo Sobrino a expliqué au Comité qu'afin de protéger les intérêts des soumissionnaires, TPSGC a demandé aux membres du CSI de signer un accord de non-divulgaration et un accord en matière de conflit d'intérêts¹⁸.

18 <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Evidence/EV5166141/OGGOEV09-F.PDF>, p. 2.

Suite au processus d'évaluation, les entreprises sélectionnées doivent passer par deux autres étapes, l'étape où l'entreprise est jumelée avec le ministère ou l'organisme qui effectuera l'essai de l'innovation et l'étape de la négociation du contrat. En ce qui a trait à l'étape de jumelage, TPSGC sélectionne les propositions classées aux premiers rangs, selon le financement disponible pour la demande de propositions. Les soumissionnaires sont avisés qu'ils ont été présélectionnés et sont autorisés à commencer à chercher un ministère qui souhaiterait faire l'essai de leur innovation. Une fois que l'innovation présélectionnée a été jumelée avec un ministère, TPSGC négocie un contrat avec l'entreprise, et les détails de l'essai sont établis par l'entreprise et le ministère visé.

Pour ce qui est du second volet, soit la stratégie de liaison qui informe les PME, M. Sobrino a affirmé que les bureaux régionaux du BPME faisaient la promotion du PCCI ainsi que tous les autres avantages qu'il peut y avoir de faire affaire avec le gouvernement fédéral auprès des PME canadiennes et, de plus, qu'ils communiquaient avec les ministères fédéraux afin de leur faire connaître les innovations canadiennes susceptibles de les aider à mieux exécuter leurs activités et leurs mandats¹⁹.

Efficacité du Programme canadien pour la commercialisation des innovations

M. Sobrino, a expliqué au Comité que TPSGC avait reçu 375 demandes de propositions dans le cadre de la première ronde du PCCI. De ce nombre, 27 propositions ont été sélectionnées en vue d'être jumelées avec des ministères. En ce qui a trait à la deuxième ronde du PCCI, il a déclaré que TPSGC avait reçu 335 propositions et que le processus d'évaluation était en cours. Au moment de la rédaction du présent rapport, aucune innovation n'avait complété ses essais en raison du fait que le PCCI n'existe que depuis un an. Les hauts fonctionnaires de TPSGC ont aussi expliqué au Comité qu'il faudrait environ de 5 à 10 années avant que les innovations soient commercialisées. Pour ces raisons, le Comité n'a pas été en mesure d'évaluer directement l'effet du PCCI sur la commercialisation des innovations et il a plutôt évalué l'efficacité du PCCI en se basant sur l'ensemble des témoignages recueillis²⁰.

M. Petr Hanel, professeur émérite au Département de sciences économiques de l'Université de Sherbrooke, a expliqué au Comité qu'au cours des dernières années, les entreprises canadiennes avaient glissé au 20^e rang mondial en ce qui concerne les dépenses en recherche et développement (R&D). Selon lui, la plupart des économistes canadiens attribuent cette diminution des dépenses des entreprises en R&D à la faible demande d'innovation au Canada. Dans ce contexte, M. Hanel estime que le PCCI est efficace sur le plan économique, car il stimule la demande d'innovations par les achats publics, réduit les risques pour les acheteurs éventuels provenant du secteur privé ou

19 <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Evidence/EV5166141/OGGOEV09-F.PDF>, p. 2.

20 *Ibid.*

public et démontre que la nouvelle technologie rencontre les promesses de l'entreprise. Il a toutefois souligné que le budget du PCCI était relativement faible comparativement aux programmes similaires en vigueur aux États-Unis, au Japon et en Allemagne²¹. Mme Lianne Ing, vice-présidente chez Bubble Technology Industries Inc., Mme Sue Abu-Hakima, présidente-directrice générale chez Amika Mobile Corporation et M. Anthony Patterson, président-directeur général chez Virtual Marine Technology Inc., ont également suggéré au Comité d'augmenter le budget du PCCI.

M. Karna Gupta, président et directeur général à l'Association canadienne de la technologie de l'information, a ajouté que le PCCI était un programme déterminant pour les PME, et que le gouvernement fédéral devrait augmenter son budget et en faire un élément permanent de la politique canadienne en matière d'innovation :

La volonté du gouvernement canadien de jouer un rôle central dans ce processus par l'intermédiaire de programmes structurés est déterminant pour la petite entreprise. Il s'agit également d'une politique publique sage. Je ne saurais insister davantage sur l'importance du PCCI aux yeux de l'ACTI. La seule recommandation que je pourrais formuler pour son amélioration serait d'en faire un élément permanent de la politique canadienne en matière d'innovation.

M. Karna Gupta, président et directeur général,
Association canadienne de la technologie de l'information,
Témoignages n° 10, 41^e législature — 1^{ère} session, 1540

Mme Ing, vice-présidente chez Bubble Technology Industries Inc., a identifié la rétroaction critique et les références fournies par le ministère responsable des essais, comme les deux principaux bénéfices associés au PCCI pour son entreprise²². Mme Monica Preston, présidente chez AMITA Corporation, a corroboré ce témoignage en affirmant qu'une solide référence du gouvernement du Canada augmenterait les futures ventes de son innovation.

M. John Rivenell, président chez SageData Solutions Inc., a pour sa part affirmé que sa participation au PCCI avait stimulé les ventes de son entreprise et lui avait permis d'embaucher de nouveaux employés :

Où ce projet nous mènera-t-il? J'en suis personnellement ravi, car cela nous donne l'occasion de ne pas seulement vivre comme beaucoup d'autres petites entreprises. Nous avons une plus grande confiance dans la planification pour l'avenir et nous nous permettons de faire quelques investissements.

21 <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Evidence/EV5189126/OGGOEV11-F.PDF>, p. 5-6.

22 <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Evidence/EV5179267/OGGOEV10-F.PDF>, p. 2.

Sur le plan pratique, y a-t-il une différence sur le terrain? Aujourd'hui, j'ai un nombre plus élevé d'employés, je paie des salaires et j'imagine que vous, vous profitez de l'impôt versé par ces employés, donc il y a un petit retour sur investissement. C'est une roue qui tourne bien. Nous nous attendons à ce que le programme permette de belles réalisations à l'avenir.

M. John Rivenell, président, SageData Solution Inc.,
Témoignages n° 11, 41^e législature — 1^{ère} session, 1550

M. Jason Gillham, directeur des opérations, 2G Robotics Inc., a livré un témoignage similaire en affirmant que sa participation au PCCI lui avait permis de doubler ses effectifs et de décrocher six nouveaux contrats avec des acheteurs étrangers alors qu'il n'avait auparavant vendu aucun exemplaire de son innovation²³.

Dr Geoff Hayward, président-directeur général chez DataGardens, a expliqué au Comité que sa participation au PCCI avait fourni à son entreprise des revenus additionnels, des références d'un ministère fédéral, une rétroaction critique, des possibilités de ventes subséquentes, une réputation auprès d'autres clients gouvernementaux, de nouveaux canaux et des partenaires stratégiques. Il a aussi mentionné que le PCCI avait eu un effet positif sur la valeur de son entreprise ainsi que sa capacité à obtenir du financement.

Après avoir souligné l'importance du PCCI pour son entreprise, M. Patterson, président-directeur général chez Virtual Marine Technology Inc., a suggéré que le PCCI pourrait être amélioré davantage en éliminant les restrictions qui empêchent les entreprises, après leur participation au programme, de vendre leur innovation à d'autres ministères et organismes fédéraux si la rétroaction critique fournie par le ministère ou l'organisme responsable des essais a permis à l'entreprise d'améliorer son prototype.

Les sept PME interrogées ont fait part au Comité de différentes opinions concernant la complexité du processus du PCCI. En général, les PME qui n'avaient jamais fait affaire avec le gouvernement fédéral percevaient le processus du PCCI long et difficile à comprendre, alors que les PME qui avaient déjà fait affaire avec le gouvernement fédéral le trouvaient simple et clair.

Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer les effets du PCCI sur la commercialisation des innovations sélectionnées, l'ensemble des témoignages entendus par le Comité suggère que le PCCI est efficace et permet aux ministères et aux organismes fédéraux d'obtenir des solutions novatrices pour mieux accomplir leur mandat, tout en supportant l'innovation au sein des PME canadiennes. Par conséquent :

23 <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Evidence/EV5222686/OGGOEV14-F.PDF>, p. 9.

Recommandation 3

Le Comité recommande que le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux envisage de rendre permanent le Programme canadien de commercialisation des innovations afin de stimuler davantage l'innovation au Canada, si une telle chose est possible dans le contexte actuel.

Lacune relative au processus de sélection du programme

Dans le cadre de ses travaux, le Comité a relevé une importante lacune relative au processus d'évaluation du PCCI.

Lorsque questionné sur les mécanismes mis en place par TPSGC afin d'éviter tout conflit d'intérêts, perçu ou réel, entre les membres du Comité de sélection des innovations (CSI) provenant du secteur privé et les PME qui ont soumissionné dans le cadre du PCCI, M. Sobrino a répondu que même si TPSGC avait demandé aux membres du CSI de remplir un formulaire précisant qu'ils n'avaient pas de conflits d'intérêts, il reconnaissait que la présence de membres issus du secteur privé dans le CSI soulevait certaines inquiétudes. À cet égard, il a notamment expliqué au Comité que TPSGC cherchait actuellement à développer un autre modèle pour le CSI dans le cadre duquel les membres du CSI seraient principalement issus du milieu universitaire plutôt que du secteur privé :

Cependant, nous comprenons qu'il y a des inquiétudes. En effet, plusieurs petites compagnies y participent. Nous cherchons donc à établir un autre modèle à l'avenir. Les membres des universités qui ont beaucoup de connaissances en innovation seraient plus impliqués, et l'industrie serait moins présente. C'est un autre modèle que nous sommes en train d'examiner pour régler ce problème.

M. Pablo Sobrino, sous-ministre adjoint délégué,
Direction générale des approvisionnements, TPSGC,
Témoignages n° 9, 41^e législature — 1^{ère} session, 1550

Bien que les témoignages entendus par le Comité ne suggèrent pas qu'il y ait eu de conflit d'intérêts entre les membres du CSI issus du secteur privé — soit 70 % de l'ensemble des membres du CSI²⁴ — et les PME qui ont soumissionné dans le cadre du PCCI, le Comité est d'avis que TPSGC devrait à l'avenir modifier la composition du CSI afin que le secteur privé soit moins impliqué dans l'évaluation des propositions. Par conséquent :

24 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Propositions présélectionnées pour la première ronde du Programme canadien pour la commercialisation des innovations*, <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/medias-media/2011-03-09-00-fra.html>.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux prenne les mesures appropriées pour trouver un équilibre entre les experts issus de l'industrie, du milieu universitaire et d'autres organisations ne faisant pas partie du secteur privé, afin d'atténuer la perception de conflit d'intérêts.

Conclusion

Le Comité salue les progrès accomplis par le BPME depuis sa création en 2005. Plusieurs témoignages entendus dans le cadre de cette étude suggèrent que le BPME remplit efficacement le volet de son mandat visant à aider les PME à cerner les occasions et à explorer le système d'achat du gouvernement fédéral.

En ce qui a trait au deuxième volet du mandat du BPME, le Comité croit que le BPME pourrait intervenir plus efficacement au nom des PME afin de leur garantir un accès équitable, ouvert et transparent aux contrats d'approvisionnement fédéraux en mettant en œuvre la première recommandation proposée dans le présent rapport qui vise à réduire les obstacles relatifs au regroupement des contrats.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité d'assurer une meilleure autonomie de la gouvernance du Bureau des petites et moyennes entreprises.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux et le Bureau des petites et moyennes entreprises envisagent d'élaborer une politique-cadre en matière de regroupement des contrats, assortie de directives à l'intention des fonctionnaires responsables des approvisionnements fédéraux pour les aider à déterminer les types de contrats qui devraient être regroupés.

Recommandation 3

Le Comité recommande que le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux envisage de rendre permanent le Programme canadien de commercialisation des innovations afin de stimuler davantage l'innovation au Canada, si une telle chose est possible dans le contexte actuel.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux prenne les mesures appropriées pour trouver un équilibre entre les experts issus de l'industrie, du milieu universitaire et d'autres organisations ne faisant pas partie du secteur privé, afin d'atténuer la perception de conflit d'intérêts.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux</p> <p>Shereen Benzvy Miller, directrice générale, Direction générale des approvisionnements - Bureau des petites et moyennes entreprises</p> <p>Pablo Sobrino, sous-ministre adjoint délégué, Direction générale des approvisionnements</p>	2011/10/04	8
<p>Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux</p> <p>Shereen Benzvy Miller, directrice générale, Direction générale des approvisionnements - Bureau des petites et moyennes entreprises</p> <p>Pablo Sobrino, sous-ministre adjoint délégué, Direction générale des approvisionnements</p>	2011/10/06	9
<p>AMITA Corporation</p> <p>Monica Preston, présidente</p> <p>Association canadienne de la technologie de l'information</p> <p>Karna Gupta, président et directeur général</p> <p>Bubble Technology Industries inc.</p> <p>Lianne Ing, vice-présidente</p>	2011/10/18	10
<p>Amika Mobile Corporation</p> <p>Sue Abu-Hakima, présidente-directrice générale</p> <p>Réseau d'entreprises canadiennes en technologie de l'information</p> <p>Jeff Lynt, ancien président</p> <p>Cathy McCallion, membre du conseil d'administration</p> <p>SageData Solutions Inc.</p> <p>John Rivenell, président</p> <p>Université de Sherbrooke</p> <p>Petr Hanel, professeur émérite, Département d'économique</p>	2011/10/20	11
<p>Fédération canadienne de l'entreprise indépendante</p> <p>Louis-Martin Parent, analyste des politiques</p> <p>Corinne Pohlmann, vice-présidente, Affaires nationales</p>	2011/10/25	12

Organisations et individus	Date	Réunion
National Angel Capital Organization Michelle Scarborough, coprésidente	2011/10/25	12
2G Robotics Inc. Jason Gillham, directeur des opérations	2011/11/01	14
Association canadienne du capital de risque et d'investissement Tom Hayes, président-directeur général, GrowthWorks Atlantic		
Canadian Information Technology Providers Association Herman Yeh, président		
DataGardens Geoff Hayward, président-directeur général	2011/11/03	15
Virtual Marine Technology Inc. Anthony Patterson, président-directeur général		

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Canadian Information Technology Providers Association

Réseau d'entreprises canadiennes en technologie de l'information

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([séances n^{os} 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15 et 16](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Pat Martin, député

