

12 mai 2022



# POLITIQUE DES RETOMBÉES INDUSTRIELLES ET TECHNOLOGIQUES : ANALYSE DES OBLIGATIONS CONTRACTUELLES ET DE LEUR EXÉCUTION



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET  
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Ce rapport résume l'analyse des engagements en matière d'investissement pris au cours de la période allant de 2015 à 2019 conformément à la Politique des retombées industrielles et technologiques dans le domaine de l'approvisionnement de défense et de sécurité du Canada, dont l'application est assurée par Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

Analystes principaux :

Christopher E. Penney, conseiller-analyste

Albert Kho, analyste

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Jason Jaques, directeur général

Nancy Beauchamp, Marie-Eve Hamel Laberge et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous joindre à l'adresse [dpb-pbo@parl.gc.ca](mailto:dpb-pbo@parl.gc.ca).

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

RP-2122-003-S\_f

© Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 2022

# Table des matières

---

	Résumé
<b>Résumé</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>3</b>
1.1.    La Politique des RIT	4
1.2.    Exécution des obligations de RIT	4
1.3.    Données obtenues pour cette analyse	5
<b>2. Modalités d'exécution des obligations</b>	<b>7</b>
2.1.    Les multiplicateurs de crédit ne jouent pas un rôle important	8
2.2.    Les investissements indirects représentent près de la moitié des transactions	9
2.3.    Les PME ne reçoivent qu'une petite fraction du montant des transactions liées aux RIT	10
2.4.    Les grandes entreprises bénéficiaires sont principalement des sociétés étrangères	10
<b>Notes</b>	<b>12</b>

# Résumé

---

La Politique des retombées industrielles et technologiques (RIT) d'Innovation, Sciences et Développement économique (ISDE) Canada régit l'application des retombées économiques dans l'approvisionnement de défense et de sécurité. Elle impose aux entreprises étrangères et canadiennes qui obtiennent des contrats d'approvisionnement de défense de mener au Canada des activités économiques dont la valeur équivaut au moins à celle du contrat.

Ce rapport présente une analyse des obligations en matière d'investissement découlant de la Politique des RIT et des moyens employés par les partenaires privés pour remplir ces obligations.

Selon le rapport annuel 2021 d'ISDE, les obligations de RIT totalisaient 43 milliards de dollars, dont 27,4 milliards de dollars pour des obligations déjà remplies; 7,3 milliards de dollars de projets en cours, et 8,3 milliards de dollars pour des obligations restant à définir.

Notre analyse porte sur un sous-ensemble de chiffres publiés dans le rapport annuel 2021 d'ISDE, plus précisément ceux concernant les transactions liées aux RIT ayant eu lieu au cours de la période quinquennale allant de 2015 à 2019. Notre analyse de ces transactions montre un total de 18,3 milliards de dollars en obligations de RIT remplies.

Sur ce total, des transactions d'un montant total d'environ 142 millions de dollars étaient admissibles à des multiplicateurs de crédit qui incitent les entrepreneurs à investir dans des domaines de « grande valeur » désignés par ISDE (p. ex. recherche et développement ou établissements d'enseignement postsecondaire). Ce sous-ensemble représente moins de 0,8 % des transactions effectuées au cours de la période allant de 2015 à 2019.

L'entrepreneur peut remplir ses obligations au moyen de transactions « directes » avec des entreprises partenaires canadiennes pour des travaux directement liés au matériel de défense et de sécurité visé par l'approvisionnement ou de transactions « indirectes » concernant toutes les activités autres que celles directement liées à l'approvisionnement. Nous constatons que près de la moitié des transactions sont indirectes, soit 47,1 % sur le total de 18,3 milliards de dollars en transactions liées aux RIT.

Un des objectifs déclarés dans la Politique des RIT d'ISDE est de tirer parti de l'approvisionnement de défense pour aider les petites et moyennes entreprises (PME) du Canada et favoriser leur expansion. D'après notre analyse, les PME représentent un peu plus de la moitié des entreprises qui ont bénéficié de transactions liées aux RIT au cours de la période allant de 2015 à 2019, mais seulement 12,2 % des sommes totales en jeu.

Enfin, notre examen de la propriété étrangère des grandes entreprises ayant participé à des transactions liées aux RIT révèle qu'environ 31 % de la valeur totale des transactions liées aux RIT profitent à de grandes entreprises appartenant à des intérêts canadiens et menant des activités au Canada.

# Introduction

---

La Politique des retombées industrielles et technologiques (RIT) d'Innovation, Sciences et Développement économique (ISDE) Canada régit l'application des retombées économiques dans l'approvisionnement de défense et de sécurité. La Politique assujettit les entreprises étrangères et canadiennes qui obtiennent des contrats d'approvisionnement de défense à l'obligation de mener des activités économiques au Canada dont la valeur équivaut au moins à celle du contrat. En général, les entreprises s'acquittent de leurs obligations découlant de la Politique des RIT par des activités de coproduction, comme la fabrication ou l'assemblage de composantes du système acheté, et d'investissements directs dans des entreprises partenaires au Canada.

Bien que le programme retienne peu l'attention en général, les critères relatifs aux retombées économiques de la Politique des RIT ont une incidence sur les résultats de processus d'approvisionnement concurrentiels, y compris le Projet de capacité future en matière d'avions-chasseurs, où 20 % de la pondération de l'évaluation finale des soumissions repose sur une évaluation des retombées économiques pour le Canada<sup>1</sup>. On peut en déduire qu'un fournisseur qui propose un rapport qualité-prix inférieur, ou un prix supérieur, pourrait néanmoins décrocher un contrat de plusieurs millions de dollars en promettant des retombées économiques plus élevées pour le Canada que ses concurrents.

Ce rapport présente une analyse des obligations en matière d'investissement découlant de la Politique des RIT et des moyens employés par les partenaires privés pour remplir ces obligations. Nous nous fondons sur les données transactionnelles de la période quinquennale allant de 2015 à 2019 pour tirer des conclusions au sujet des éléments suivant :

- les activités contractuelles et les taux d'exécution;
- le rôle des multiplicateurs de crédit dans l'exécution des obligations;
- le rôle des transactions directes et indirectes dans l'exécution des obligations;
- la participation des PME aux investissements liés aux RIT;
- la propriété étrangère des grandes entreprises qui bénéficient de transactions liées aux RIT.

## 1.1. La Politique des RIT

---

### But et applicabilité

La Politique des RIT vise à tirer parti des marchés de défense et de sécurité pour créer des emplois et de la croissance. Selon ISDE, les cinq principaux objectifs de la Politique sont les suivants :

1. Appuyer la croissance et la viabilité à long terme du secteur de la défense du Canada;
2. Favoriser la croissance des entrepreneurs principaux et des fournisseurs au Canada, y compris les PME dans toutes les régions du pays;
3. Stimuler l'innovation par des travaux de recherche et développement au Canada;
4. Accroître le potentiel d'exportation des entreprises établies au Canada;
5. Cerner les possibilités de développement des compétences et de formation pour les Canadiens.

Les obligations de RIT s'appliquent à tous les marchés de défense dont la valeur est estimée à plus de 100 millions de dollars. Les marchés de défense d'une valeur de 20 à 100 millions de dollars font l'objet d'une évaluation individuelle quant à l'applicabilité des RIT<sup>2</sup>.

### La proposition de valeur

Les entrepreneurs éventuels qui participent au processus d'appel d'offres concurrentiel doivent présenter une proposition de valeur qui précise comment les obligations en matière de RIT seraient remplies pendant la durée du contrat. ISDE évalue les engagements compris dans la proposition de valeur au regard des objectifs déclarés de la Politique pour calculer la partie des retombées économiques dans la note globale de la soumission. Lorsque le gouvernement achète du matériel de défense sans recourir à un processus concurrentiel, il négocie directement avec les entrepreneurs une série d'obligations conformes au mandat relatif aux RIT<sup>3</sup>.

## 1.2. Exécution des obligations de RIT

---

ISDE assure le suivi de l'exécution des obligations chiffrées de l'entrepreneur. Une fois le marché octroyé à l'entrepreneur, le montant total des obligations est établi en fonction de la valeur du contrat. L'entrepreneur remplit ces obligations en effectuant des transactions avec des entreprises bénéficiaires au Canada. Ces transactions sont soumises à l'autorité des RIT dans le cadre des rapports annuels sur la Politique des RIT. Le contenu canadien de ces transactions, selon l'évaluation d'ISDE, est crédité dans l'exécution de

l'obligation contractuelle. Compte tenu de la nature dynamique de l'approvisionnement de défense, ISDE et l'entrepreneur peuvent modifier les transactions proposées, le montant des obligations et d'autres détails, si nécessaire.

Une fois que l'entrepreneur a rempli la totalité de ses obligations découlant de la Politique des RIT, il peut, dans certaines circonstances, accumuler d'autres investissements et contributions qui compteront dans l'exécution de futures obligations. En général, ces investissements doivent être effectués au cours de la durée du contrat initial.

## Le rôle des multiplicateurs de crédit

ISDE applique des multiplicateurs de crédit afin d'encourager les investissements dans certains domaines de « grande valeur », par exemple dans la recherche et développement, les établissements d'enseignement postsecondaire canadiens, les PME, ainsi que la contribution au développement des compétences et à la formation des Autochtones. Un multiplicateur allant de quatre et neuf peut s'appliquer au crédit pour de tels investissements.

## Types de transactions : directes ou indirectes

Les transactions effectuées pour l'exécution des obligations de RIT peuvent être directes ou indirectes. Les transactions directes sont des activités réalisées par l'entrepreneur et ses fournisseurs établis au Canada qui sont directement liées à la production du matériel militaire acheté par le Canada. Les transactions indirectes sont des activités réalisées par l'entrepreneur et ses fournisseurs qui ne sont pas directement liées à la production du matériel militaire acheté. Elles peuvent revêtir diverses formes : travaux sur la gamme de produits de l'entrepreneur; achats auprès de fournisseurs canadiens de produits et de services qui ne sont pas directement liés au projet d'approvisionnement; investissements dans la recherche et développement, transferts de technologie, etc. Dans le cas d'un processus d'approvisionnement concurrentiel, la proportion et le type de transferts sont définis dans la proposition de valeur de la soumission.

---

### 1.3. Données obtenues pour cette analyse

Pour son analyse, le DPB a demandé les détails de tous les contrats assujettis à la Politique des RIT valides en 2020 et dans le cadre desquels des investissements ont été effectués au cours des exercices allant de 2015 à 2019. En réponse, le DPB a reçu des données concernant 112 contrats<sup>4</sup>. À cette information s'ajoutait une liste de toutes les transactions applicables dans le cadre de ces contrats, du ou des sous-traitants, de l'année ou des années où les crédits ont été reconnus, de la valeur du contenu canadien

(VCC) de chaque transaction, du multiplicateur appliqué à chaque transaction, de la nature directe ou indirecte de la transaction, des cas où il s'agissait d'une PME, et de toute somme correspondant à des transactions créditées.

## 2. Modalités d'exécution des obligations

Ce rapport rend compte de l'analyse de la manière dont les entrepreneurs ont respecté les exigences en matière de dépenses prévues dans la Politique des RIT. Étant donné que les données utilisées proviennent d'un échantillon de contrats assujettis à la Politique des RIT, le solde actuel tient compte du fait que certains contrats sont terminés, alors que d'autres ne le sont pas.

Le tableau 2-1 présente un instantané de l'état des obligations contractuelles en matière de RIT au moment du rapport annuel 2021 d'ISDE<sup>5</sup>. Sur un total de 43 milliards de dollars en obligations contractuelles, des obligations de 27,4 milliards de dollars ont été remplies; des projets de 7,3 milliards de dollars sont en cours, et des obligations de 8,3 milliards de dollars restent à définir.

**Tableau 2-1 État des obligations en matière de RIT en 2021**

	Total des obligations	Remplies à ce jour	En cours	À définir
milliards de \$	43	27,4	7,3	8,3

Source : Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

Une vue d'ensemble des données transactionnelles utilisées pour ce rapport figure dans le tableau 2-2. Sur les 112 contrats assujettis à la Politique des RIT au cours de la période allant de 2015 à 2019, 40 sont terminés, 59 comportaient des transactions et étaient toujours en cours, et 13 autres n'étaient associés à aucune activité. Les contrats qui ne sont associés à aucune transaction au cours de la période visée sont généralement au début ou à la fin d'une période d'activité.

**Tableau 2-2 Activités contractuelles, 2015-2019**

	Nombre de contrats	Crédits de VCC (G\$)*
Terminées	40	10,7
En cours	59	7,6
Aucune transaction	13	0,0
<b>Total</b>	<b>112</b>	<b>18,3</b>

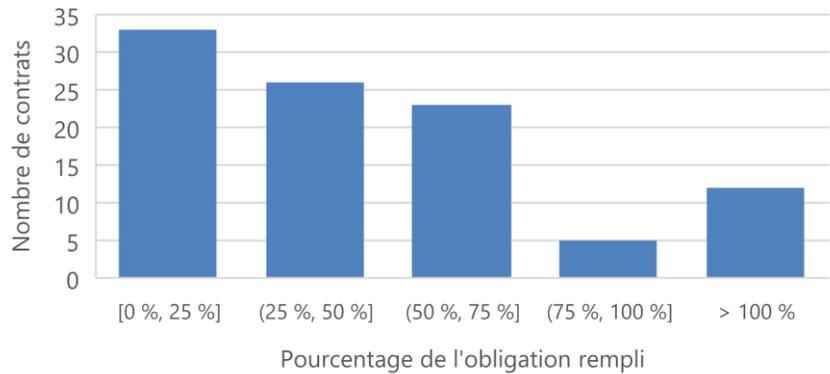
Sources : Calculs du DPB; Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

Notes : \*Valeur de contenu canadien. Les chiffres crédités correspondent au total des contributions à l'exécution des obligations avant l'application de multiplicateurs ou de taux de change.

La figure 2-1 illustre le progrès des 99 contrats comportant au moins une certaine activité au cours de la période visée (2015-2019). Les pourcentages représentent la somme des crédits démultipliés de cette période comme numérateur, et le montant de l'obligation contractuelle comme

dénominateur. Il est à noter que 12 contrats comportaient une activité supérieure au montant de leurs obligations entre 2015 et 2019. Cette « surexécution » signifie simplement que le DPB a constaté au cours de la période allant de 2015 à 2019 une activité liée aux RIT, mesurée en crédits démultipliés, supérieure à la valeur du contrat. Les contrats associés à une surexécution seront probablement clos sous peu et classés comme étant terminés avec succès.

Figure 2-1 État des contrats assujettis à la Politique des RIT, 2015-2019



Sources : Calculs du DPB; Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

Notes : Montants démultipliés. Tous les calculs ont été effectués en dollars canadiens.

## 2.1. Les multiplicateurs de crédit ne jouent pas un rôle important

Des multiplicateurs allant de quatre à neuf sont appliqués au crédit de certaines transactions qui doivent être soumises à l'approbation de l'autorité des RIT. Ainsi, un crédit de 1 \$ sera multiplié et de 4 à 9 \$, selon le cas, seront appliqués au montant total de l'obligation de l'entrepreneur. Il s'agit, par exemple, d'investissements en recherche et développement, de capitaux de risque ou de transferts de technologie. Ces multiplicateurs de crédit encouragent les transactions dans ces domaines désignés et peuvent permettre aux entrepreneurs de remplir leurs obligations en matière de RIT en dépensant moins.

Notre analyse révèle, cependant, que les entrepreneurs utilisent rarement ces multiplicateurs de crédit. Le tableau 2-3 montre, en effet, que les transactions auxquelles un multiplicateur est appliqué ne représentent que 0,8 % de l'ensemble des crédits démultipliés. Après application des multiplicateurs de crédit, cette part passe à 4,9 % de l'ensemble des crédits multipliés. Le type de transaction le plus souvent multiplié est l'investissement dans un établissement d'enseignement postsecondaire, pour lequel le multiplicateur est de cinq.

**Tableau 2-3 Application de multiplicateurs de crédit aux transactions liées aux RIT**

	Aucun multiplicateur	Multiplié
Montant démultiplié (milliards de \$)	18,2	0,1
Part en %	99,2	0,8
Montant multiplié (milliards de \$)	18,2	0,9
Part du total (en %)	95,1	4,9

Sources : Calculs du DPB; Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

## 2.2. Les investissements indirects représentent près de la moitié des transactions

L'entrepreneur peut remplir ses obligations au moyen de transactions directes ou indirectes. Une transaction directe se rapporte à des travaux liés au contrat comme tel, tandis que toutes les autres transactions sont considérées comme étant indirectes. Pour l'acquisition hypothétique d'un avion, par exemple, l'achat de pièces et de systèmes pour la plateforme constituerait une transaction directe. Toutes les autres activités sans rapport avec l'acquisition de la plateforme, telles que celles concernant le train d'atterrissage d'un autre modèle d'avion de la gamme du constructeur ou des produits et services qui ne font pas partie du marché original, compteraient parmi les transactions indirectes. Le tableau 2-4 montre une répartition presque égale entre les montants des transactions directes et indirectes, 52,9 % des montants démultipliés étant attribués aux transactions directes et 47,1 %, aux transactions indirectes.

**Tableau 2-4 Transactions liées aux RIT directes et indirectes**

	Directes	Indirectes
Montant (milliards de \$)	9,7	8,6
Part en %	52,9	47,1

Sources : Calculs du DPB; Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

Note : Les chiffres en dollars représentent des montants de transaction démultipliés. Un petit nombre de transactions indéfinies sont comprises dans la catégorie indirecte.

## 2.3. Les PME ne reçoivent qu'une petite fraction du montant des transactions liées aux RIT

Un des objectifs déclarés de la Politique des RIT d'ISDE est de tirer parti de l'approvisionnement de défense pour appuyer les PME canadiennes et favoriser leur expansion. Pour l'application de la Politique, une entreprise bénéficiaire est considérée comme étant une PME si elle emploie moins de 250 personnes à temps plein au moment de la transaction. D'autre part, elle ne doit pas être un agent, un distributeur ni une filiale de l'entrepreneur devant remplir les obligations.

Le tableau 2-5 présente la ventilation des entreprises bénéficiaires des investissements liés aux RIT entre PME et grandes entreprises au cours de la période examinée (2015-2019). Pour ce qui est du nombre d'entreprises bénéficiant d'investissements dans le cadre de la Politique, les PME sont légèrement plus nombreuses que les grandes entreprises, soit 443 contre 426. Pour ce qui est du montant des transactions en dollars, cependant, la part des PME est relativement petite : les grandes entreprises obtiennent 88 % du montant global des transactions et les PME, environ 12 %<sup>6</sup>.

Tableau 2-5

### Bénéficiaires des transactions liées aux RIT selon la taille des entreprises

	Petites et moyennes entreprises	Grandes entreprises
Nombre d'entreprises	443	426
Montant (milliards de \$)	2,2	16,1
Part du total des investissements (en %)	12,2	87,8

Sources : Calculs du DPB; Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

Note : Les chiffres en dollars représentent des montants de transaction démultipliés.

## 2.4. Les grandes entreprises bénéficiaires sont principalement des sociétés étrangères

Le tableau 2-6 indique les résultats d'une analyse de la propriété des grandes entreprises ayant participé à des transactions liées aux RIT au cours de la période allant de 2015 à 2019<sup>7</sup>. Environ 31 % des transactions liées aux RIT (mesurées en crédits démultipliés) peuvent être attribuées à de grandes entreprises qui mènent leurs activités au Canada et appartiennent à des

intérêts canadiens. Ce résultat était à prévoir, compte tenu de l'intégration considérable entre le secteur canadien de la défense et l'industrie de la défense de ses alliés, des États-Unis en particulier<sup>8</sup>. Qui plus est, après avoir participé à des activités d'approvisionnement de défense et de sécurité avec le Canada, des sociétés étrangères finissent par acquérir certaines entreprises canadiennes.

Parmi les entreprises non canadiennes du tableau 2-6 figurent des filiales d'entreprises non canadiennes, des sociétés intégralement canadiennes acquises par des entreprises de défense non canadiennes, et des acquisitions par des sociétés de capitaux privés non canadiennes.

**Tableau 2-6 Propriété des bénéficiaires**

	Canada	États-Unis	Autres pays
<b>Nombre d'entités</b>	154	129	87
<b>Montant (milliards de \$)</b>	4,9	8,3	1,7
<b>Part des transactions désignées (en %)</b>	30,8	52,0	10,7

Sources : DPB, Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

Note : Les chiffres ne totalisent pas 100 %, car certaines transactions n'étaient pas associées à des entreprises dans les données fournies.

# Notes

---

1. Services publics et Approvisionnement Canada, *Le gouvernement du Canada obtient des propositions pour le remplacement de ses chasseurs*, communiqué de presse, 2020, <https://www.canada.ca/fr/services-publics-approvisionnement/nouvelles/2020/07/le-gouvernement-du-canada-obtient-des-propositions-pour-le-remplacement-de-ses-chasseurs.html>. Consulté le 1<sup>er</sup> avril 2022.
2. *Politique des retombées industrielles et technologiques : Guide sur la proposition de valeur*, Innovation, Sciences et Développement économique Canada, 2020, [https://www.ic.gc.ca/eic/site/086.nsf/vwapj/guidepvfra.pdf/\\$file/guidepvfra.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/086.nsf/vwapj/guidepvfra.pdf/$file/guidepvfra.pdf). Consulté le 1<sup>er</sup> avril 2022.
3. *Ibid.*
4. Renseignements reçus en réponse à la demande IR0626, <https://www.pbo-dpb.ca/fr/information-requests--demandes-information/IR0626>.
5. Rapport annuel sur la Politique des RIT – Analyse des retombées sur l'économie et l'innovation, automne 2021, [https://www.ic.gc.ca/eic/site/086.nsf/fra/h\\_00193.html](https://www.ic.gc.ca/eic/site/086.nsf/fra/h_00193.html). Consulté le 1<sup>er</sup> avril 2022.
6. Selon une ventilation plus poussée des transactions directes et indirectes avec des PME et de grandes entreprises, les PME ont reçu 0,9 milliard de dollars en transactions directes et 1,3 milliard de dollars en transactions indirectes, tandis que les grandes entreprises bénéficient d'une proportion légèrement plus élevée de transactions directes que de transactions indirectes, soit 8,8 milliards de dollars contre 7,3 milliards.
7. Le DPB a rangé une entreprise dans la catégorie des sociétés étrangères en fonction de son statut en avril 2022. Il se peut qu'une petite fraction des entreprises n'aient pas appartenu à des intérêts étrangers au moment d'une transaction donnée.
8. Keith Hartley et Jean Belin, *The Economics of the Global Defence Industry*, 2019.