

*Présentation au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires*

**Plan de Services partagés Canada visant à éliminer la concurrence**

*Préoccupations de l'industrie à l'égard du plan fédéral visant à éliminer la concurrence lorsque le gouvernement achète des imprimantes, des photocopieurs et des services de soutien connexes*

*Février 2018*

**DEMANDE DU COMITÉ**

Canon Canada Inc. (Canon) et Sharp Électronique du Canada Ltée (Sharp) ordonnent que le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires formule les recommandations suivantes dans le rapport sur son étude des processus d'acquisition au gouvernement fédéral relativement aux petites et moyennes entreprises (PME) et à la façon dont le gouvernement fédéral pourrait améliorer l'accès aux possibilités d'approvisionnement fédérales pour celles-ci :

- 1) Que la ministre des Services publics et de l'Approvisionnement annule le processus d'acquisition des produits d'impression pour les appareils technologiques en milieu de travail de Services partagés Canada.**
- 2) Que la ministre des Services publics et de l'Approvisionnement oriente les acquisitions futures de Services partagés Canada afin d'atteindre l'efficacité et de réaliser des économies sans réduire la concurrence ni nuire aux petites et moyennes entreprises.**

**ENJEU**

Le processus d'acquisition des produits d'impression pour les appareils technologiques en milieu de travail<sup>1</sup> (acquisition des produits d'impression pour les ATMT) de Services partagés

---

<sup>1</sup> Le processus d'acquisition des produits d'impression pour les ATMT comprend les étapes suivantes : consultation de l'industrie (y compris le « webinaire pour conclure » tenu le 21 mars 2016), invitation à se qualifier (IQ) (no 10047402/A, lancée le 6 juillet 2016), examen et amélioration des exigences (EAE) et demande de propositions (DP).

Canada (SPC) risque de saper les objectifs d'amélioration de l'efficacité, d'innovation et de réduction des coûts du processus d'acquisition au gouvernement fédéral, plutôt que de les atteindre.

- Il réduira considérablement le nombre actuel de fournisseurs qualifiés d'imprimantes et de photocopieurs (qui passera de douze à trois ou moins) qui font concurrence afin de soumissionner pour des contrats du gouvernement fédéral.
- Il exclura de toute activité future une douzaine de petits détaillants au Canada qui vendent actuellement des imprimantes et des photocopieurs au gouvernement fédéral et les entretiennent, ce qui nuira à ces détaillants et aux emplois qu'ils offrent dans leurs collectivités.
- Il créera un petit groupe de fournisseurs très importants, ce qui entraînera une réduction de la concurrence et inévitablement, une augmentation des prix et une diminution des services fournis au gouvernement fédéral.
- Il conclura cet arrangement non concurrentiel pour une période minimale de six à huit ans, limitant ainsi l'accès du gouvernement fédéral aux technologies nouvelles et novatrices qui émergent constamment dans une industrie dynamique.

## **SOMMAIRE DES PRÉOCCUPATIONS**

*1. Le plan de SPC visant à éliminer la concurrence relativement à l'acquisition d'imprimantes et de photocopieurs de bureau créera un oligopole non concurrentiel de fournisseurs au sein duquel la concurrence sera moindre, les prix seront plus élevés et l'accès sera limité aux technologies nouvelles et novatrices pour le gouvernement fédéral au cours des sept prochaines années.*

À l'heure actuelle, 12 entreprises qualifiées se font concurrence pour vendre des imprimantes, des photocopieurs et des services connexes aux ministères et aux organismes fédéraux canadiens. Une fois mis en œuvre, le *plan de SPC visant à éliminer la concurrence* fera passer le nombre de concurrents à seulement trois (ou moins) entreprises ou partenariats.

On ne sait pas très bien pourquoi SPC est d'avis que le fait de limiter le nombre de fournisseurs d'imprimantes et de photocopieurs à seulement trois très grands partenariats ou entreprises qualifiés fournira aux ministères et aux organismes fédéraux l'objectif fixé par SPC, qui est « d'accéder à

une imprimante appropriée dotée des bonnes caractéristiques au bon endroit et au bon moment ».

On ne sait pas très bien non plus comment la réduction de la concurrence des prix viendra équilibrer les « coûts par rapport à la commodité ».

Cependant, on sait que le *plan de SPC visant à éliminer la concurrence* entraînera une concurrence limitée, un nombre limité d'options pour les appareils et les technologies, ainsi qu'un accès limité au développement et à l'innovation technologiques, tous ces résultats découlant d'un processus qui était censé veiller à ce que le gouvernement fédéral acquière le meilleur matériel au meilleur prix.

Bien que l'objectif déclaré du *plan de SPC visant à éliminer la concurrence* soit de réaliser des économies grâce à des gains d'efficience à l'échelle du gouvernement, cette même consolidation nuira à la concurrence des fournisseurs, fera augmenter les prix et réduira les niveaux d'innovation au sein du gouvernement.

À l'heure actuelle, les ministères et organismes fédéraux canadiens peuvent choisir entre 12 fournisseurs d'appareils en milieu de travail de grande qualité. Grâce à la fixation transparente des prix et à un nombre important d'entreprises concurrentes, la concurrence des prix féroce est devenue la norme, ce qui fait en sorte que le gouvernement fédéral continue de jouir de l'avantage de la baisse des prix concurrentiels.

Cette saine concurrence des prix est pratiquement éliminée par la création d'un petit groupe de grands joueurs qui seront plus, et non moins, enclins à agir en parallèle<sup>2</sup>. Ce groupe aura pendant au moins de six à huit ans (et probablement pendant plus longtemps) le contrôle auprès du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'acquisition d'imprimantes, de photocopieurs et de services de soutien connexes.

***2. Le plan de SPC visant à éliminer la concurrence relativement à l'acquisition d'imprimantes et de photocopieurs de bureau favorise uniquement les plus importantes multinationales et fait en sorte qu'il est pratiquement impossible pour la plupart des fournisseurs d'imprimantes et de photocopieurs et leurs réseaux de détaillants de rivaliser avec les entreprises publiques fédérales.***

---

<sup>2</sup> La probabilité qu'un petit nombre d'entreprises fasse augmenter les prix en déployant des efforts coordonnés s'accroît avec la concentration sur le marché. Par analogie, si, à la suite d'une fusion, nous avions proposé un regroupement industriel composé de seulement trois fournisseurs, le Bureau de la concurrence se serait probablement senti obligé d'examiner une telle transaction.

Le gouvernement du Canada est de loin le principal acheteur d'imprimantes, de photocopieurs et de services de soutien connexes au pays. Le *plan de SPC visant à éliminer la concurrence* relativement à l'acquisition d'imprimantes et de photocopieurs de bureau nuit à de nombreux détaillants situés dans des petites collectivités au Canada, notamment dans les régions éloignées, qui dépendent des contrats du gouvernement fédéral pour offrir des milliers d'emplois, pour valider la qualité des produits et des services qu'ils fournissent à d'autres clients et pour accéder aux occasions d'approvisionnement avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres entreprises.

De plus, le *plan de SPC visant à éliminer la concurrence* causera probablement des torts importants au marché commercial des imprimantes et des photocopieurs puisque les détaillants sont obligés de réexaminer et de possiblement éliminer des secteurs d'activités et les emplois qui y sont reliés afin de refléter la nouvelle réalité du processus d'acquisition du gouvernement fédéral.

**3. Le plan de SPC visant à éliminer la concurrence nuit à l'approche libérale de rendre le processus d'acquisition du gouvernement plus « ouvert, souple et innovant ».**

Le *plan de SPC visant à éliminer la concurrence* démantèlera le système robuste, transparent, ouvert et hautement concurrentiel de l'Offre à commandes principale et nationale (OCPN) qui permet actuellement au gouvernement d'acheter des imprimantes, des photocopieurs et des services connexes auprès de tous les grands fournisseurs de matériel, notamment Canon et Sharp. Ces fournisseurs sont appuyés par des centaines de petits et moyens détaillants partout au Canada.

SPC désire créer un système fermé et anticoncurrentiel qui sera dominé pendant des décennies par un petit « oligopole » de deux ou trois des plus importants fournisseurs de matériel. Le plan de SPC va totalement à l'encontre du plan libéral visant à rendre le processus d'acquisition fédéral plus ouvert, souple et innovant.

Le président du Conseil du Trésor, l'honorable Scott Brison, a décrit judicieusement ce plan libéral relatif au processus d'acquisition lors d'un discours prononcé au Salon de l'innovation pour Objectif 2020 :

*Finis les mariages à l'aveuglette avec les grands fournisseurs de TI. Nous allons plutôt être « accotés » [...] plus d'action et moins de baratin, une attention plus particulière aux prototypes*

*fonctionnels qui permettent de voir ce qu'une compagnie ou un fournisseur peut faire, plus de compétition et de fournisseurs plus agiles*<sup>3</sup>.

Cette approche relative au processus d'acquisition fédéral s'harmonise avec les points de vue des fournisseurs, comme l'a confirmé la consultation que SPC a menée auprès de l'industrie en ce qui a trait aux produits et aux services d'impression en octobre 2015<sup>4</sup>. De nombreuses personnes au sein de l'industrie ont mis en garde SPC contre la diminution de la concurrence et du nombre de fournisseurs qualifiés en vue de l'adoption d'une approche « universelle » pour tous les ministères et organismes fédéraux.

D'après le résumé de SPC :

« La **plupart** des répondants ont appuyé un modèle avec plusieurs fournisseurs et dans lequel les activités étaient divisées “par ministère” ou par “groupe de ministères” plutôt que dans l'ensemble du gouvernement. »

Selon l'industrie, cela permettrait :

1. de gérer les risques liés à la capacité industrielle en ce qui a trait à la planification, à l'optimisation et à la transformation;
2. d'atténuer les risques relatifs à la prestation de services pour le gouvernement du Canada en répartissant la charge de travail parmi les fournisseurs;
3. d'accroître/d'améliorer la concurrence en combinaison avec un contrat fondé sur le rendement;

L'approche d'acquisition actuelle optimise les ressources et permet à chaque ministère ou organisme du gouvernement de choisir la technologie qui répond le mieux à ses exigences; en d'autres termes, « ne pas toucher à ce qui marche ».

#### ***a. Innovation et accessibilité***

Le processus d'acquisition des produits d'impression pour les ATMT n'exige pas que le fournisseur ait une capacité d'innovation ni qu'il n'ait une bonne expérience en matière d'innovation. Il n'y accorde pas d'importance. Il n'y avait aucune exigence selon laquelle les entreprises doivent

---

<sup>3</sup> [https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/nouvelles/2017/06/notes\\_d\\_allocationpourlhonorablecscottbrisonpresidentduconseildut.html](https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/nouvelles/2017/06/notes_d_allocationpourlhonorablecscottbrisonpresidentduconseildut.html).

<sup>4</sup> Deuxième journée de consultation de l'industrie sur les produits d'impression pour les ATMT et les produits d'impression en bloc, Services partagés Canada, 30 octobre 2015.

innover, et les soumissionnaires n'étaient pas notés sur les qualités innovantes de leur technologie. Ces facteurs ont de vastes répercussions.

Par exemple, le processus d'acquisition des produits d'impression pour les ATMT n'évaluait pas les soumissions des fournisseurs relativement à la disponibilité et à la qualité des technologies d'accessibilité des imprimantes et des photocopieurs. Ces dernières sont essentielles pour aider les employés du gouvernement qui ont une déficience visuelle. Dans le cadre de la réduction du nombre de fournisseurs (passant de douze à seulement trois), SPC n'a jamais posé de questions ni imposé d'exigences relatives à l'accessibilité aux imprimantes et aux photocopieurs qu'il achèterait au cours des dix prochaines années ou plus.

Par exemple, Canon Canada est un chef de file en matière d'innovation axée sur l'accessibilité pour les imprimantes et les photocopieurs. Certaines des innovations portent sur les panneaux de commande de lecture facile quel que soit l'éclairage, qui sont dotés de gros caractères et qui sont conçus pour tenir compte des personnes atteintes de daltonisme. Les panneaux sont munis de larges écrans tactiles couleur et lumineux; des couleurs et des bosses distinctes sur les boutons fréquemment utilisés permettent une identification au toucher. Des étiquettes en braille autocollantes et transparentes attachées au panneau de commande permettent de distinguer les touches non programmables ainsi que les zones communes sur l'appareil. Des consignes et des avis sonores aident les utilisateurs à exécuter des fonctions clés. Sur certains modèles, les utilisateurs peuvent exécuter des fonctions clés au moyen d'une commande vocale.

Le logiciel d'utilisateur à distance de Canon permet à ce dernier d'émuler le panneau de commande et l'écran tactile sur un écran d'ordinateur. Les utilisateurs à mobilité réduite peuvent ainsi accéder à toutes les fonctions du système à partir de n'importe où au moyen d'un ordinateur connecté au réseau. Certains modèles Canon comprennent également le réglage du volume et d'autres innovations destinées aux malentendants.

Canon est fière de ses innovations qui visent à faciliter l'accessibilité. Toutefois, aucune de ces innovations n'a de pertinence dans le processus d'acquisition des produits d'impression pour les ATMT. Sans que des explications soient données, les technologies d'accessibilité n'ont pas été prises en considération par SPC pendant le processus d'acquisition des produits d'impression pour les ATMT. L'accessibilité n'a pas été un facteur dans ce processus d'approvisionnement ou n'a été d'aucune façon une exigence.

Compte tenu de l'importance accordée par le gouvernement du Canada aux mesures d'adaptation et à l'accessibilité pour les fonctionnaires fédéraux dans leur milieu de travail, nous ne comprenons pas pourquoi SPC mettrait en place un nouveau système d'approvisionnement englobant plus de soixante mille appareils utilisés dans les ministères et organismes fédéraux d'un bout à l'autre du pays, sans faire de l'accessibilité une exigence obligatoire du processus d'acquisition des produits d'impression pour les ATMT.

Le *plan de SPC visant à éliminer la concurrence* ne tient pas compte non plus des conclusions importantes de la consultation qu'il a menée auprès de l'industrie en 2016 au cours de laquelle les intervenants ont exprimé des préoccupations semblables à celles mentionnées ci-dessus à savoir que les processus d'approvisionnement élaborés par SPC :

- ne reconnaissent ni n'utilisent l'expertise et la valeur des petites et moyennes entreprises, mais « favorisent de plus grands conglomérats »;
- ne mettent pas à profit l'innovation qu'apportent les petites entreprises et l'engagement à l'égard de celles-ci;
- accroissent, plutôt que diminuent, la collaboration avec les acteurs de l'industrie.

Ces principales conclusions sont conformes aux propres objectifs stratégiques du gouvernement fédéral à l'appui de l'innovation et des PME.

### **DEMANDE DU COMITÉ**

Canon Canada Inc. (Canon) et Sharp Électronique du Canada Ltée (Sharp) ordonnent que le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires formule les recommandations suivantes dans le rapport sur son étude des processus d'acquisition au gouvernement fédéral relativement aux petites et moyennes entreprises (PME) et à la façon dont le gouvernement fédéral pourrait améliorer l'accès aux possibilités d'approvisionnement fédérales pour celles-ci :

- 1) Que la ministre des Services publics et de l'Approvisionnement annule le processus d'acquisition des produits d'impression pour les ATMT de SPC.**
- 2) Que la ministre des Services publics et de l'Approvisionnement oriente les acquisitions futures de SPC afin d'atteindre l'efficacité et de réaliser des économies sans réduire la concurrence ni nuire aux petites et moyennes entreprises.**

## **CONTEXTE**

### **Le processus d'acquisition actuel – Offre à commandes principale et nationale**

En vertu des règles d'approvisionnement en vigueur, les ministères et organismes fédéraux ainsi que les sociétés d'État disposent d'une série d'options d'approvisionnement conviviales grâce aux *offres à commandes principales et nationales* (« OCPN ») de même que de certains accords d'approvisionnement pour simplifier l'acquisition de produits et services en technologies de l'information, qui comprennent l'équipement d'impression et d'imagerie et des services connexes. Les OCPN sont bien établies et faciles à utiliser et garantissent les prix les plus bas et la qualité la plus élevée pour les acheteurs du secteur public. Jusqu'en 2015, ce processus d'approvisionnement était géré par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015, cette responsabilité a été confiée à SPC.

#### **Fournisseurs qualifiés des OCPN**

La DP pour l'OCPN actuelle a été diffusée le 27 mars 2013. Les soumissions pour la DP ont été présentées et les fournisseurs, inscrits comme des fournisseurs « qualifiés » sur l'OCPN qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2013. Le terme fixé pour la liste des vendeurs qualifiés de l'OCPN devait être d'un an, avec une option de prolongation sur deux périodes d'un an. Cette OCPN a été prolongée quatre fois, pour se terminer le 31 mars 2018.

En vertu de l'OCPN, il y a 25 catégories d'équipement d'impression et d'imagerie, de la fonction unique d'imprimante de bureau jusqu'aux imprimantes multifonctions couleur de 60 pages par minute. Ces catégories peuvent répondre à un éventail complet d'exigences, comme des exigences propres à un entrepôt ou à un atelier d'impression. Douze fournisseurs approvisionnent et entretiennent ces 25 catégories d'équipement.

#### **Processus de commande subséquente et « meilleur prix garanti »**

Les ministères et organismes fédéraux ainsi que les sociétés d'État ont la possibilité d'acheter tous ces produits et services connexes en faisant appel à un processus de « commande subséquente » selon leurs exigences et politiques particulières. Seuls les fournisseurs « actifs » peuvent répondre à ces exigences et, par le fait même, se prévaloir d'une commande subséquente. Les possibilités vont de « aucune OCPN » à une « limite des commandes subséquentes de 400 000,00 \$ ».

Pour qu'un fournisseur soit considéré comme « actif », son prix doit se situer dans une fourchette de 20 % du prix du fournisseur qui propose le prix le plus bas (que l'on désigne également comme l'offrant dont le prix est le plus avantageux). De plus, chaque fournisseur doit proposer en tout temps son prix de la « nation la plus favorisée ».

L'OCPN est « actualisée » tous les deux mois; le fournisseur peut alors revoir ses prix à la baisse ainsi que remplacer un équipement par un autre qui offre une valeur égale ou supérieure au gouvernement fédéral (appelé « Canada » dans l'OCPN). Les fournisseurs ont continuellement baissé leurs prix en vue de devenir ceux qui proposent les prix les plus avantageux et de veiller à rester « actifs » pour les commandes subséquentes. Ce processus est très transparent, car chaque fournisseur peut facilement voir les prix proposés pour chaque produit et service par tous les autres fournisseurs.

Économies manifestes pour le gouvernement

Cette OCPN avec le modèle actualisé a permis au Canada de profiter de prix plus bas en raison de ce modèle très concurrentiel. On estime que les prix ont chuté, parfois même de 25 % en moyenne, depuis la diffusion de la dernière DP. Voici un exemple de la valeur d'une commande subséquente en décembre 2013 par rapport à la valeur en novembre 2017, fourni par Canon. Les calculs sont faits à partir d'un produit de catégorie 4.5 et du nombre estimatif de copies. Il s'agit d'une exigence en matière d'équipement très populaire.

<b>Déc. 2013</b>	<b>Nov. 2017</b>
Location de 60 mois à 171,00 \$/mois	Location de 60 mois à 147,00 \$/mois
Coût par copie, en noir et blanc 0,0073 \$	Coût par copie, en noir et blanc 0,0062 \$
Coût par copie, en couleur 0,058 \$	Coût par copie, en couleur 0,04 \$
<b>Valeur totale du contrat</b>	<b>Valeur totale du contrat</b>
42 090,00 \$	32 520,00 \$

*Pour obtenir davantage de renseignements, veuillez communiquer avec*

*Daniel Brock*

*Cabinets d'avocats FASKEN*

[dbrock@fasken.com](mailto:dbrock@fasken.com)

*Ligne directe : 416-865-4513*