

**Atteindre 5 % et plus :
Une feuille de route pour augmenter les marchés
publics auprès des entreprises autochtones
au Canada**



Préparé par le **Conseil canadien pour le commerce autochtone**

le 31 décembre 2021

INTRODUCTION

On a démontré à plusieurs reprises, notamment dans les documents de recherche ci-joints, que l'augmentation des marchés publics autochtones était un mécanisme permettant d'améliorer la prospérité et le bien-être des Peuples autochtones. Le rapport 2020 de l'Organisation de coopération et de développement économiques, intitulé « Linking Indigenous Communities with Regional Development in Canada » (Lier les communautés autochtones au développement régional au Canada), a souligné le potentiel économique de l'économie autochtone au Canada en augmentant les achats fédéraux auprès des entreprises autochtones.¹

Il s'agit d'une étape importante pour combler les écarts économiques entre les Peuples autochtones et la population non autochtone qui, selon une analyse économique menée par le Conseil national de développement économique autochtone, permettrait à l'économie canadienne de croître de 27,67 milliards de dollars.²

Toutefois, il ne faut pas considérer cette démarche comme un exercice de « diversité des fournisseurs », il faut la comprendre pour ce qu'elle est : une réconciliation économique.

En tant qu'acte de réconciliation, le parcours visant à inclure les Peuples autochtones en tant que participants importants à l'économie canadienne nécessitera un changement du *statu quo*. Pour amorcer ce parcours, il est essentiel de reconnaître les articles 3 et 20 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples autochtones, qui stipulent que les Peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination et le droit de maintenir et de développer leurs systèmes ou institutions politiques, économiques et sociaux, respectivement. Cela s'ajoute à la reconnaissance de l'article 35³, des revendications territoriales, des règlements et des droits issus de traités. C'est de ces points de départ fondamentaux que découleront toutes les autres recommandations politiques du groupe de travail sur les marchés publics autochtones.

À partir de cette reconnaissance, il est essentiel que chaque organisation fédérale reconnaisse que l'approvisionnement autochtone, en tant qu'acte de réconciliation, est une priorité pour son ministère, son agence, son organisme de réglementation, sa société d'État, son organisme de service spécial et/ou son conseil. La passation de marchés avec les Autochtones devrait être la première chose à laquelle pense tout fonctionnaire fédéral qui cherche à se procurer des biens et des services.

Un autre changement essentiel et primordial est que le Gouvernement du Canada reconnaisse que la réconciliation exige des ressources nécessaires aux Peuples autochtones pour concevoir et construire une infrastructure institutionnelle autochtone résiliente. Cette infrastructure est nécessaire pour soutenir l'autodétermination et reconstruire les économies autochtones. Lorsque ces mesures essentielles pour

¹ Une sous-section entière du rapport et quatorze recommandations ont été consacrées à la question des marchés publics autochtones au Canada.

² Conseil national de développement économique des Autochtones (2016). *Réconciliation : stimuler l'économie canadienne de 27,7 milliards \$*. http://naedb-cndea.com/reports/naedb_report_reconciliation_27_7_billion.pdf

³ Loi constitutionnelle, 1982 Section 35.

soutenir l'approvisionnement autochtone fédéral sont prises ensemble, elles représentent la réconciliation économique en action.

Documents de recherche et d'orientation

Le Groupe de travail sur l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones est heureux de fournir au gouvernement du Canada la série suivante de documents de recherche et de politique publique⁴. Cette collection de travaux présente les perspectives autochtones sur les actions nécessaires pour augmenter les achats fédéraux auprès des entreprises autochtones.

Titre	Contributeur
Définir les entreprises autochtones au Canada ⁵	Groupe Imagination
<i>Transforming the Indigenous Procurement Process in Canada: A Literature Review, Qualitative Analysis, and Recommendations</i> (Transformer le processus d'approvisionnement autochtone au Canada : Une analyse documentaire, une analyse qualitative et des recommandations)	Okwaho Equal Source
<i>Creating the Conditions for Success: Implementing the 5% Procurement Requirement</i> (Créer les conditions du succès : Mise en œuvre de l'exigence de 5 % pour les achats)	Conseil canadien pour le commerce autochtone
<i>Transforming the Indigenous Procurement Process in Canada</i> (Transformer le processus d'approvisionnement autochtone au Canada)	Conseil canadien pour le commerce autochtone

Le Groupe de travail sur l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones reconnaît que les recommandations contenues dans ces documents de recherche et de politique publique, dont un résumé est présenté ci-dessous, représentent les premières étapes d'un parcours visant à accroître l'approvisionnement fédéral auprès des entreprises autochtones.

Pour soutenir les changements de politiques publiques nécessaires à l'augmentation des achats autochtones, le gouvernement du Canada doit adopter une approche progressive et de partenariat à long terme. Pour ce faire, il faudra partager et discuter des résultats avec les partenaires autochtones, élaborer conjointement des solutions, examiner les premiers résultats et ajuster les approches au besoin. Ainsi, la collaboration continue avec le Groupe de travail sur l'approvisionnement auprès des Autochtones est essentielle pour apporter des changements supplémentaires aux politiques et à la conception des programmes, car elle facilitera les progrès continus

⁴ D'autres travaux de recherche sur le thème de l'approvisionnement du CCCA peuvent être consultés ici : <https://www.ccab.com/research/publications/research-procurement/>.

⁵ Une mobilisation supplémentaire sur ce sujet est à venir.

nécessaires pour atteindre et dépasser l'objectif minimum de 5 % d'approvisionnement auprès des Autochtones de chaque organisation fédérale d'ici 2024.

Résumé des principaux thèmes politiques et des recommandations

Vous trouverez ci-dessous un résumé des principaux thèmes et recommandations politiques contenus dans les documents de recherche et de politique publique ci-joints :

1) Respecter la souveraineté autochtone et les obligations de la Couronne

- Les gouvernements et les organes directeurs autochtones sont l'autorité finale en ce qui concerne la reconnaissance des entreprises autochtones.
- Aucune politique ou mesure d'approvisionnement fédérale ne peut remplacer les obligations fédérales en matière d'approvisionnement liées aux traités modernes, aux revendications territoriales ou aux règlements nationaux.
- Les politiques fédérales d'approvisionnement auprès des Autochtones doivent reconnaître que l'ensemble du Canada repose sur des territoires autochtones traditionnels. Par conséquent, tous les grands projets d'approvisionnement au Canada, qu'ils se déroulent dans des zones urbaines, rurales ou éloignées, devraient inclure une participation autochtone.
- Les efforts d'approvisionnement autochtones ne devraient pas être reconnus comme une « diversité d'approvisionnement » ou des possibilités pour les « fournisseurs minoritaires ». Les Peuples autochtones sont des détenteurs de droits reconnus par la Constitution et devraient être reconnus comme tels dans les politiques et pratiques d'approvisionnement du gouvernement fédéral.
- Les Peuples autochtones ont la souveraineté sur les actifs de données qu'ils génèrent.
- Une législation fédérale élaborée conjointement devrait être introduite afin de consacrer les objectifs d'approvisionnement autochtones, les exigences fédérales en matière de rapports sur les actifs de données, de reconnaître la souveraineté des données autochtones, y compris les normes de protection des données et leur utilisation par le Gouvernement du Canada.

2) Établir un processus de certification clair et universel pour les entreprises autochtones

- Les propriétaires d'entreprises autochtones, les directeurs de sociétés autochtones et, dans le cas des coopératives, les membres votants, doivent apporter la preuve de leur identité autochtone, telle que fournie par un gouvernement autochtone ou une organisation reconnue, responsable devant les détenteurs de droits.

- Pour diminuer la pratique de la « dorure autochtone »⁶, les propriétaires d'entreprises autochtones doivent démontrer ce qui suit :⁷
 - Une possession de l'expertise et des qualifications pertinentes pour posséder leur entreprise.
 - Une capacité et une expérience pour s'engager activement dans l'exploitation de leur entreprise.
 - Un avantage financier de la partie autochtone de l'entreprise égal à l'arrangement commercial, du contrat et des revenus.
 - Une propriété majoritairement Autochtone pour les entreprises.⁸
- Une coentreprise détenue par des Autochtones doit être définie comme étant détenue majoritairement par des Autochtones et fournir des preuves vérifiant que la majorité de la marge bénéficiaire brute est conservée par le partenaire autochtone.

3) **Soutenir les infrastructures institutionnelles dirigées par des Autochtones**

- La création d'une capacité institutionnelle autochtone est nécessaire pour soutenir les entreprises autochtones, en veillant à ce qu'elles soient prêtes à passer des marchés et à ce qu'elles se développent pour répondre aux nouvelles pressions de la demande.
- Cette capacité institutionnelle autochtone sera également nécessaire pour soutenir les entreprises autochtones qui doivent développer les fonctions administratives, de commercialisation et d'exportation nécessaires pour être prêtes à passer des marchés.
- Tirer parti des possibilités de promotion mondiale pour les images de marque offertes par les possibilités d'approvisionnement des entreprises autochtones auprès de leurs homologues d'autres pays.
- Soutenir les processus contrôlés par les Autochtones afin de maintenir l'intégrité et l'exactitude des entreprises autochtones certifiées et supprimer les fausses déclarations d'indigénité et le déguisement autochtone. Ce soutien permettra de garantir aux institutions gouvernementales et aux industries qu'elles soient des sources d'information fiables sur les entreprises autochtones.
- Développer des pratiques de pointe et des études de cas pour des exemples d'approvisionnement autochtone réussi.
- Les pratiques exemplaires au Canada et à l'étranger ont montré que les plateformes commerciales contrôlées par des Autochtones sont efficaces pour accroître les achats du gouvernement auprès des entreprises autochtones. Au fur et à mesure de leur développement, elles se sont également révélées capables de fournir des services à valeur ajoutée aux entreprises autochtones.

⁶ La dorure autochtone désigne la pratique consistant pour une entité commerciale ou un individu non autochtone à tirer un avantage déloyal d'une entité commerciale ou d'un individu autochtone dans le but d'accéder à des politiques de passation de marchés ou à des contrats autochtones autrement inaccessibles. L'avantage déloyal implique des pratiques et des arrangements qui ont pour effet de désavantager ou de léser une entreprise autochtone, ou qui ne représentent pas un véritable niveau démontré de partenariat et d'avantages équitables.

⁷ L'engagement doit se poursuivre sur ces interventions afin de diminuer la dorure autochtone ainsi que la définition de ce qui constitue une coentreprise autochtone.

⁸ Propriété majoritaire selon la définition de l'entreprise autochtone.

- En tant qu'acte spécifique de réconciliation économique, ces plateformes devraient bénéficier d'un financement durable afin de tenir compte de la diversité du contexte commercial autochtone au Canada et de faciliter l'inclusion des données autochtones détenues dans des référentiels de données autochtones souverains.
- Les investissements immédiats et à long terme pourraient inclure, sans s'y limiter, les éléments suivants :
 - Le développement de plateformes en ligne intermédiaires et alignées de type carrefours autochtones qui permettront la création d'un registre / d'une base de données national(e) des entreprises autochtones;
 - Des prestataires de services pour l'entrepreneuriat autochtone et les PME autochtones et des prestataires de services de formation en matière de marchés publics et de préparation à l'exportation.
- Une approche et une convention multilatérales devraient être facilitées afin d'établir un centre national d'expertise autochtone, détenu et géré par des Autochtones, pour soutenir les marchés publics autochtones.
- La gouvernance de l'intermédiaire autochtone devrait être composée de Peuples et d'organisations autochtones possédant une expertise et une expérience professionnelle dans le développement des entreprises autochtones et reconnaissant les réalités culturelles et géographiques uniques des entreprises des Premières nations, des Métis et des Inuits.
- L'intermédiaire autochtone doit examiner l'état actuel du Répertoire des entreprises autochtones tenu par Services aux Autochtones Canada afin de déterminer si les entreprises existantes figurant dans le répertoire répondent à la définition d'une entreprise autochtone. Les entreprises dont il a été déterminé qu'elles ne répondent pas à la définition d'une entreprise autochtone auront la possibilité de satisfaire à cette définition ou d'être retirées du répertoire.
- Une plateforme administrée par les Autochtones, en tant que partie intégrante de l'intermédiaire autochtone, pourrait également servir de plateforme de formation pour les entreprises en devenir en utilisant une approche de système graduel : Contrat à source unique, Services professionnelles, Avancé, etc.

4) Créer des incitations importantes pour les fonctionnaires fédéraux

- Chaque ministère, agence, organisme de réglementation, société d'État, organisme de service spécial et conseil d'administration fédéral devrait reconnaître publiquement son objectif d'approvisionnement autochtone d'au moins 5 % et son engagement à atteindre ses objectifs d'ici 2024.⁹
 - Les fonctionnaires fédéraux doivent reconnaître que l'approvisionnement autochtone est une priorité pour leur organisation.
- Des objectifs annuels devraient être fixés pour que chaque organisation fédérale atteigne ses objectifs d'ici 2024. Le calendrier de mise en œuvre proposé est le suivant :

⁹ Cela va dans le sens de l'annonce faite le 6 août 2021, selon laquelle le Gouvernement du Canada avait commencé à mettre en œuvre une « obligation pour les ministères et organismes fédéraux de veiller à ce qu'un minimum de 5 % de la valeur totale des contrats soit détenu par des entreprises autochtones ».

- Année 1 (exercice 2021-2022) : au moins 1 % de la valeur totale des contrats fédéraux est détenue par des entreprises autochtones.
- Année 2 (exercice 2022-2023) : au moins 3 % de la valeur totale des contrats fédéraux est détenue par des entreprises autochtones.
- Année 3 (exercice 2023-2024) : au moins 5 % de la valeur totale des contrats fédéraux est détenue par des entreprises autochtones.
- Rendre obligatoire l'inclusion d'objectifs SMART (spécifiques, mesurables, atteignables, réalisables et temporels) en matière de marchés publics autochtones dans les Plans de gestion du rendement de chaque cadre fédéral et veiller à ce que ces objectifs soient liés aux primes de rendement des cadres à tous les niveaux.
- Des objectifs supplémentaires devraient également être introduits par le biais d'un processus graduel conçu pour soutenir la réalisation des objectifs, notamment en utilisant des Conventions de gestion du rendement pour encourager les achats autochtones.

5) Modifier les politiques et pratiques d'approvisionnement du gouvernement fédéral

- Veiller à ce que les entreprises autochtones ne soient pas désavantagées; protéger les entreprises autochtones contre les critères qui ne sont pas exigés des entreprises non autochtones. Les politiques et les pratiques fédérales en matière de marchés publics autochtones seront plus efficaces si elles « rencontrent les entreprises autochtones là où elles se trouvent ».
- Il est plus efficace pour des centaines d'agents d'approvisionnement fédéraux de modifier leur façon de faire que pour des dizaines de milliers d'entreprises autochtones d'apprendre, souvent au prix d'essais, d'erreurs et de coûts importants, à suivre la « façon de faire du gouvernement ».
- En soutenant le développement d'une infrastructure institutionnelle autochtone, les experts autochtones en matière de marchés publics seraient en mesure d'aider les fonctionnaires fédéraux à modifier leurs pratiques en la matière, ce qui aiderait toutes les parties à obtenir de meilleurs résultats. La conception et la mise en œuvre de la politique d'approvisionnement doivent impliquer des experts en approvisionnement des entreprises autochtones aux niveaux national, régional et local, avec une méthodologie agile, impliquant des boucles de rétroaction efficaces.
- Les bureaux régionaux de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) devraient servir de point de contact fédéral unique pour toutes les demandes d'approvisionnement fédéral et assurer une liaison proactive avec les intermédiaires autochtones.
- L'éducation et l'acquisition de connaissances reflétant les concepts de pratiques culturelles, de gouvernance, d'autodétermination et d'autosuffisance par le biais du développement économique des Premières nations, des Métis et des Inuits devraient faire partie du programme de base offert chaque année aux agents d'approvisionnement fédéraux.

- Créer une viabilité commerciale adéquate dans la sous-traitance autochtone par le biais d'une série d'exigences minimales obligatoires pour les Autochtones (MMIR) et de marchés réservés obligatoires pour les Autochtones (MISA).
 - Attribuer des points aux soumissionnaires qui ont l'habitude de respecter leurs engagements en matière de MMIR.
 - Inversement, déduire des points aux soumissionnaires qui ont l'habitude de ne pas respecter leurs engagements en matière de MMIR.
 - Rendre obligatoire le partage de l'historique des marchés réservés de MMIR de chaque entrepreneur principal dans toutes les organisations fédérales.
- Modifier la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor afin de créer des possibilités importantes pour les entreprises autochtones, y compris un nouveau seuil à l'échelle de l'entreprise pour les contrats à fournisseur unique de 100 000,00 \$ (indexé à 2021 dollars canadiens) pour les entreprises autochtones.
- Un protocole d'alignement de la politique d'approvisionnement national dirigé par les Autochtones (la SAEA), élaboré et géré par les Peuples autochtones, doit refléter les visions du monde et les géographies propres à l'expérience autochtone au Canada.
- Le Gouvernement du Canada doit s'adresser activement aux entreprises, aux communautés et aux organisations autochtones pour leur faire part des possibilités d'approvisionnement.¹⁰ Ce travail de sensibilisation doit expliquer clairement les exigences de l'appel d'offres. Les responsables des marchés publics fédéraux devraient être disposés à répondre aux questions des entreprises autochtones afin de les encourager à participer aux processus d'appel d'offres fédéraux.
- S'assurer que chaque Conseil fédéral régional dispose d'un groupe de travail sur les marchés publics autochtones, composé de cadres supérieurs et de personnel de soutien aux marchés publics, qui ont été formés pour travailler avec les communautés et les entreprises autochtones et, idéalement, qui ont une expérience des marchés publics autochtones.
- SPAC devrait identifier les possibilités de marchés réservés et les grands entrepreneurs pour les fournisseurs de services autochtones ayant une portée nationale et internationale et travailler avec l'intermédiaire autochtone et les Organisations autochtones nationales (OAN) pour établir des liens importants avec les entreprises autochtones qui ont la capacité d'exécuter le contrat gouvernemental en question.
- Affaires mondiales Canada (AMC) devrait identifier les occasions où les entreprises autochtones peuvent soumissionner pour des contrats d'approvisionnement dans d'autres pays et ensuite travailler avec les OAN pour établir des liens importants avec les entreprises autochtones qui ont la capacité d'exécuter ces contrats. Cela inclut les possibilités de coentreprises

¹⁰ Cela viendrait s'ajouter au travail de sensibilisation et de renforcement des capacités effectué par les intermédiaires autochtones.

internationales entre Autochtones et l'établissement d'accords de reconnaissance mutuelle concernant les marchés publics autochtones.

- AMC devrait identifier les possibilités où les entreprises autochtones peuvent soumissionner pour des contrats d'approvisionnement pour les missions du Gouvernement du Canada à l'étranger et ensuite travailler avec les OAN pour établir des liens importants avec les entreprises autochtones qui ont la capacité d'exécuter ces contrats.

6) Communiquer fréquemment et ouvertement les données relatives aux marchés publics autochtones

- Les résultats des marchés publics autochtones fédéraux ne peuvent être améliorés que s'ils peuvent être mesurés de manière quantifiable et fréquente.
- Le gouvernement fédéral doit s'engager à publier des données sur les marchés publics autochtones¹¹ « Triple A » sur une base trimestrielle dans le cadre du budget principal et du budget supplémentaire.
- La publication des données sur les marchés publics autochtones « Triple A » peut se faire de plusieurs façons, notamment en utilisant le portail de données ouvertes du Gouvernement du Canada, qui permet d'en faciliter l'accès.¹²
- Comme pour le Gouvernement du Commonwealth d'Australie, les données sur les marchés publics autochtones doivent être détaillées et normalisées.
- Les agences doivent effectuer un suivi suffisant des contrats fédéraux pour s'assurer que les engagements pris dans les contrats soient respectés et fassent l'objet de rapports.
 - Les fonctionnaires fédéraux devraient faire appel à un fournisseur autochtone d'un programme de Gestion du rendement des fournisseurs (GRF) pour évaluer tous les contrats fédéraux et s'assurer que les exigences autochtones soient légitimement respectées.

Chacune des recommandations contenues dans ces documents de recherche et de politique publique, prises collectivement, aiderait effectivement chaque organisation fédérale à se procurer au moins 5 % de ses biens et services auprès d'entreprises autochtones d'ici 2024. Elles doivent être considérées comme une feuille de route informative qui aidera le Gouvernement du Canada à entamer le processus d'augmentation des achats fédéraux auprès des entreprises autochtones.

¹¹ Les actifs de données Triple A font référence aux données qui sont de qualité : fiables, précises et accessibles.

¹² Le Gouvernement du Canada travaillera avec les organisations autochtones nationales à l'élaboration de rapports normalisés afin de répondre aux besoins des organisations autochtones nationales en matière de gestion des données.