

**Créer les conditions du succès :
Mise en œuvre de l'exigence de 5 % pour les
achats**

Table des matières

Aotearoa (Nouvelle-Zélande)	4
Vue d'ensemble	4
Principaux éléments de politique à retenir pour le contexte canadien.....	4
Australie.....	6
Vue d'ensemble	6
Principaux éléments de politique à retenir pour le contexte canadien.....	7
États-Unis d'Amérique.....	8
Vue d'ensemble	8
Principaux éléments de politique à retenir pour le contexte canadien.....	8
Recommandations de politique générale pour le gouvernement du Canada	10
Élaborer une définition d'une entreprise autochtone à des fins d'approvisionnement.....	10
Chaque organisation fédérale doit examiner comment elle peut créer des possibilités pour les entreprises autochtones	10
Le Gouvernement du Canada devrait s'adresser activement aux entreprises, communautés et organisations autochtones pour faire connaître les possibilités de marchés publics.....	10
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	11
Un intermédiaire indépendant, géré par des Autochtones, est nécessaire pour garantir l'établissement et le maintien de pratiques éthiques, de rendement opérationnel et de données exactes, dans le strict respect des politiques d'achats autochtones du Gouvernement.	11
Les dirigeants fédéraux à tous les niveaux doivent s'engager à atteindre les objectifs d'approvisionnement en produits autochtones	11
Chaque organisation fédérale doit suivre et rendre compte de ses achats auprès des entreprises autochtones.....	12
Créer une viabilité commerciale adéquate dans la sous-traitance autochtone	12

Créer les conditions du succès : Mise en œuvre de l'exigence de 5 % pour les achats

Le Conseil canadien pour le commerce autochtone (CCCA) présente cette politique publique afin d'identifier une série d'actions qui soutiendraient la mise en œuvre réussie de l'objectif d'approvisionnement autochtone de 5 % du gouvernement du Canada.¹ Plus particulièrement, ce document :

1. Formulera des recommandations en matière de politique publique en s'appuyant sur l'analyse documentaire intitulée « *Potential Procurement Practices Aimed at Achieving a Minimum 5% Target for Canada : Indigenous Procurement Policies in New Zealand, Australia and the United States* » (Pratiques d'approvisionnement potentielles visant à atteindre un objectif minimum de 5 % pour le Canada : Politiques d'approvisionnement aborigène et amérindien en Nouvelle-Zélande, en Australie et aux Etats-Unis) par Okwaho Equal Source ainsi que sur les recherches publiées et les travaux de politique publique du CCCA;
2. Identifiera les mécanismes et les pratiques fédérales qui devraient être modifiés afin de mettre en œuvre avec succès les recommandations de la politique proposée; et
3. Fournira des directives claires et précises qui serviront de feuille de route pour décrire « comment » le gouvernement du Canada pourrait utiliser ses outils politiques pour mettre en œuvre les recommandations proposées.

¹ Bien que le présent document ait été rédigé avant l'annonce faite par le gouvernement du Canada le 6 août 2021 concernant la modernisation de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones, les recommandations qu'il contient permettront d'améliorer et d'orienter la mise en œuvre des changements annoncés.

Aotearoa (Nouvelle-Zélande)

Vue d'ensemble

Document ministériel de Hīkina Whakatutuk : *Te Kupenga Hao Pāuaua*

- Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a publié un document ministériel en 2021, de Hīkina Whakatutuk (*Ministry of Business, Innovation and Employment*) (ministère des Affaires, de l'innovation et de l'emploi) qui décrit leur approche pour « soutenir l'économie māorie et obtenir des résultats économiques et sociaux. »
- Le document ministériel de Hīkina Whakatutuk propose une politique progressiste en matière de marchés publics appelée *Te Kupenga Hao Pāuaua*.
- Traduit en français, *Te Kupenga Hao Pāuaua* signifie jeter le filet de pêche au large et être entreprenant² et comprend des efforts directs pour augmenter les achats du gouvernement auprès des entreprises māories.
- Ces efforts seront menés par une équipe de projet, également appelée *Te Kupenga Hao Pāuaua*, basée à l'intérieur de Te Puni Kōkiri (*Ministry of Māori Development*) (ministère du Développement Māori).
- Comme le suggère le nom māori, *Te Kupenga Hao Pāuaua* entreprendra un effort ambitieux pour élaborer un prototype des approches d'approvisionnement social au cours des deux prochaines années afin de réduire les obstacles pour les entreprises māories à s'engager dans les marchés publics.
- Cette politique aidera également les agences gouvernementales centrales et locales à mettre en œuvre des pratiques d'approvisionnement qui ciblent les entreprises māories.
- Ce modèle national fondé sur l'approvisionnement social pourrait être un prototype potentiel pour le Canada.
- Le prototype du gouvernement néo-zélandais est une stratégie nationale progressive et ambitieuse, assortie de résultats et d'échéances qui reflètent la géographie unique de la Nouvelle-Zélande.

Règles de passation des marchés du gouvernement de la Nouvelle-Zélande

- Outre le document ministériel de Hīkina Whakatutuk, le gouvernement de Nouvelle-Zélande a publié soixante-et-onze règles concernant les marchés publics.³

Principaux éléments de politique à retenir pour le contexte canadien

- Les caractéristiques principales de *Te Kupenga Hao Pāuaua* sont :
 - La définition d'une entreprise aborigène à des fins d'approvisionnement.
 - L'établissement d'objectifs clairs pour les marchés publics.

² <https://www.tpk.govt.nz/en/a-matou-kaupapa/maori-economic-resilience/progressive-procurement>

³ <https://www.procurement.govt.nz/procurement/principles-charter-and-rules/government-procurement-rules/planning-your-procurement/increase-access-for-new-zealand-businesses/>



- Une organisation intermédiaire chargée de vérifier que les entreprises des fournisseurs soient autochtones aux fins de la politique, et d'agir en tant que courtier, en mettant en relation acheteurs et fournisseurs afin de concrétiser les possibilités d'approvisionnement.
- Un soutien pour un changement de comportement durable et à long terme des agences gouvernementales et des entreprises.
- Les caractéristiques supplémentaires de *Te Kupenga Hao Pāuaua* comprennent :
 - Un accent marqué sur la gestion éthique menée par les Autochtones.
 - Des évaluations régulières des performances seront menées par le gouvernement et l'intermédiaire indépendant, dont la première aura lieu en 2022.
- La règle 17 relative aux marchés publics explique les circonstances dans lesquelles les agences doivent intégrer des possibilités pour les entreprises néo-zélandaises et donne des instructions aux entités gouvernementales néo-zélandaises :
 - Examiner comment ils peuvent créer des possibilités pour les entreprises néo-zélandaises, pour les contrats désignés;
 - Tenir compte des conseils publiés par Hīkina Whakatutuk, sur la manière d'impliquer efficacement les entreprises néo-zélandaises dans les possibilités de contrats, y compris les entreprises māories, Pasifika, régionales, ainsi que les entreprises sociales; et
 - Effectuer un suivi suffisant des contrats désignés pour s'assurer que les engagements pris dans les contrats soient respectés et fassent l'objet de rapports.

Australie

Vue d'ensemble

- La dernière version (2020) de l'*Indigenous Procurement Policy* (IPP) (Politique d'approvisionnement aborigène) du gouvernement australien définit de nouvelles politiques que le gouvernement australien juge essentielles pour améliorer les résultats en matière d'entrepreneuriat, d'affaires et de développement économique des aborigènes en « augmentant de manière significative le taux d'achat auprès des entreprises aborigènes. »
- Le Department of Finance (ministère des Finances), qui administre la *Public Governance Performance and Accountability Act* (2013) (Loi sur la performance et la responsabilité en matière de gouvernance publique), est responsable de l'IPP ainsi que des *Commonwealth Procurement Rules* (règles d'approvisionnement du Commonwealth).
- Les entreprises aborigènes doivent être détenues à au moins 50 % par des Aborigènes et être reconnues soit par *Supply Nation* (le principal intermédiaire national indépendant aborigène d'Australie), soit par le registre public tenu par l'*Office of the Registrar for Indigenous Corporations* (ORIC) (Bureau d'enregistrement des sociétés aborigènes).
- L'IPP cherche à obtenir la confirmation de l'indigénité des soumissionnaires aborigènes potentiels, par la présentation des éléments suivants :
 - Une déclaration statutaire, déclarant que l'entreprise est détenue à 50 % ou plus par des Aborigènes; ou
 - Des certificats ou lettres d'indigénité des propriétaires aborigènes fournis par une organisation aborigène reconnue, telle qu'un conseil foncier; ou
 - Vérifier si l'entreprise est inscrite dans une chambre de commerce aborigène ou dans un autre répertoire/liste d'entreprises et confirmer que l'entreprise répond aux critères d'admissibilité de l'IPP.
- En Australie, deux objectifs d'achat ont été identifiés, qui, selon l'IPP, sont les suivants :
 - L'objectif de volume, qui équivaut à 3 % du nombre de marchés publics admissibles attribués à des entreprises aborigènes chaque année financière; et
 - Un objectif de valeur, qui équivaut à 3 % de la valeur des marchés publics admissibles attribués aux entreprises aborigènes chaque année financière. Une série d'objectifs de valeur augmentant progressivement s'applique, jusqu'à une valeur maximale de 3 %.
- La politique australienne en matière de marchés publics aborigènes (IPP) est basée sur un pourcentage cible progressif accumulé sur une période commençant en 2019 avec un objectif de 1 %, jusqu'en 2027-28, avec un objectif de 3 %.
- En outre, l'IPP « comptabilisera l'ensemble des marchés et des achats attribués aux entreprises aborigènes par rapport à leurs objectifs », notamment :
 - Les contrats et les achats directs.
 - Les contrats de sous-traitance relatifs aux biens et aux services.
 - Les contrats pluriannuels.

Principaux éléments de politique à retenir pour le contexte canadien

- L'IPP a tenté d'augmenter le nombre de marchés publics autochtones en établissant :
 - Des objectifs annuels pour le volume et la valeur des contrats à attribuer aux entreprises autochtones par le gouvernement fédéral et chaque organisation fédérale (portefeuille).
 - Un *Mandatory Set Aside – MSA* (marché réservé obligatoire) pour donner aux entreprises autochtones la possibilité de démontrer le rapport qualité-prix avant une approche générale du marché. Le MSA s'applique à tous les marchés publics à réaliser dans les régions reculées de l'Australie et à tous les autres marchés publics entièrement réalisés en Australie dont la valeur estimée est comprise entre 80 000 et 200 000 dollars australiens (taxe australienne sur les biens et services incluse).
 - Des objectifs de participation autochtone seront imposés pour les contrats de grande valeur entièrement réalisés en Australie, d'une valeur de 7,5 millions de dollars australiens ou plus, dans des catégories industrielles spécifiques, connues sous le nom d'« exigence minimale obligatoire » (MMR). Cela inclut un mandat selon lequel l'évaluation des offres pour les marchés soumis au MMR doit prendre en compte les performances passées du soumissionnaire par rapport aux objectifs MMR contenus dans les contrats pertinents du Commonwealth.

Supply Nation

- Supply Nation a des « ambassadeurs » qui servent de gestionnaires des relations, agissant comme une liaison et un connecteur avec le gouvernement. Ce modèle a le potentiel d'être une pratique adoptée et appliquée à un modèle provincial/territorial au Canada.
- Le modèle d'intermédiaire autochtone indépendant pour le Canada pourrait jouer un rôle parallèle et fonctionner de manière similaire à Supply Nation. Un modèle possible basé sur les programmes et les services pourrait inclure, sans s'y limiter, les éléments suivants :
 - L'éducation, les compétences et la formation en matière de préparation aux marchés publics en utilisant un système gradué.
 - Un système autochtone de gestion de la chaîne d'approvisionnement et des marchés publics.
 - Une sélection des fournisseurs autochtones et une sollicitation des marchés publics.
 - Un conseil juridique en matière d'achats autochtones.
 - Un bureau de la gestion des risques, des négociations et de la durabilité.
 - Des contrats avec les fournisseurs autochtones, une performance et une conformité réglementaire.
 - Une gestion de projet et logistique.

États-Unis d'Amérique

Vue d'ensemble

- Le *8(a) Business Development program* (programme 8(a) de développement des entreprises) est conçu pour « égaliser les chances des petites entreprises détenues par des personnes ou des entités socialement et économiquement défavorisées ».
- Le gouvernement fédéral des États-Unis s'est fixé un objectif de 5 % de l'ensemble des fonds alloués aux contrats fédéraux pour les entreprises détenues par des peuples ou des entités socialement et économiquement défavorisés, y compris les entreprises amérindiennes.
- L'administration Biden a identifié des améliorations à apporter à la politique 8(a), notamment le triplement de l'objectif fédéral de passation de contrats avec toutes les petites entreprises et les entreprises « défavorisées », qui passe de 5 % à un minimum de 15 % de tous les dollars de marchés publics fédéraux d'ici 2025.

Principaux éléments de politique à retenir pour le contexte canadien

- Les entreprises détenues par des Amérindiens sont encouragées par la *U.S. Small Business Administration* (Administration américaine des petites entreprises) à postuler et à participer au *8(a) Business Development program* (programme 8(a) de développement des entreprises), qui peut aider les entreprises à :
 - Participer à des concours pour des marchés réservés et des marchés à fournisseur unique dans le cadre du programme.
 - Bénéficier de l'aide d'un spécialiste des possibilités commerciales pour s'y retrouver dans les contrats fédéraux.
 - Former des coentreprises avec des entreprises établies grâce au *SBA's Mentor-Protégé Program* (programme Mentor-Protégé de la SBA).
 - Bénéficier d'une assistance technique et de gestion, notamment d'une formation commerciale, de conseils, d'une aide à la commercialisation et d'un perfectionnement des cadres de haut niveau.
- Le gouvernement américain a pour objectif d'accroître et de renforcer la participation des Nations amérindiennes aux marchés publics fédéraux⁴ :
 - Des attributions basées sur des formules et un suivi fréquent de l'attribution des contrats.
 - L'encouragement d'une plus grande participation et l'extension de la sensibilisation et des conseils aux propriétaires de petites entreprises, en particulier les propriétaires d'entreprises tribales.
 - L'obligation pour les entrepreneurs principaux d'élaborer et d'exécuter pleinement des plans visant à accroître les possibilités de sous-traitance.

⁴ Les travaux de recherche du CCCA ont révélé que les *US Native Procurement Technical Assistance Centers* (Centres d'assistance technique pour les marchés publics amérindiens des États-Unis) ont été très efficaces pour naviguer dans les possibilités d'approvisionnement. <https://www.aptac-us.org/contracting-assistance-for-business/find-an-american-indian-ptac/>

- Soutenir la capacité institutionnelle autochtone, notamment les *Native American Procurement Technical Assistance Centers* (PTAC) (Centres d'assistance technique pour les marchés publics des Amérindiens). Ceci est réalisé grâce aux contributions du *Department of Defense* (DoD) (Département de la défense) par le biais d'un programme administré par la *Defense Logistics Agency* (DLA) (Agence logistique de la défense).

Recommandations de politique générale pour le gouvernement du Canada

Élaborer une définition d'une entreprise autochtone à des fins d'approvisionnement

- Ce travail est en cours, dirigé et facilité par des Organisations autochtones nationales.

Chaque organisation fédérale doit examiner comment elle peut créer des possibilités pour les entreprises autochtones

- Les mesures propres à chaque ministère ou organisme devraient être énoncées dans le plan ministériel de chaque organisation fédérale.

Le Gouvernement du Canada devrait s'adresser activement aux entreprises, communautés et organisations autochtones pour faire connaître les possibilités de marchés publics

- Ces activités de sensibilisation doivent expliquer, dans un langage clair et simple, les exigences de l'appel d'offres. Les responsables des marchés publics fédéraux doivent être disposés à répondre aux questions des entreprises autochtones afin de les encourager à participer aux appels d'offres fédéraux.
- Au niveau régional, les organisations fédérales doivent coordonner les activités d'approvisionnement. Le Gouvernement du Canada pourrait utiliser les mécanismes existants, comme les Conseils fédéraux régionaux⁵, pour faciliter cette coordination.
- Une fois la coordination assurée, les représentants régionaux des Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) devraient diriger les activités de sensibilisation auprès des entreprises, des communautés et des organisations autochtones dans les régions concernées afin de créer un guichet unique pour les demandes de renseignements des Autochtones sur les possibilités d'approvisionnement disponibles.

⁵ Les Conseils fédéraux sont des réseaux informels de collaboration entre les représentants des bureaux régionaux des ministères et organismes fédéraux. Le meilleur exemple est le Conseil fédéral de la Colombie-Britannique.

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

- Il faudrait utiliser un programme de gestion du rendement des fournisseurs (GRF), tel que Nisto Link, pour évaluer tous les contrats fédéraux et s'assurer que les exigences autochtones soient légitimement respectées.

Un intermédiaire indépendant, géré par des Autochtones, est nécessaire pour garantir l'établissement et le maintien de pratiques éthiques, de rendement opérationnel et de données exactes, dans le strict respect des politiques d'achats autochtones du Gouvernement.

- Ce travail est en cours, dirigé et facilité par les organisations autochtones nationales, afin de développer une analyse de rentabilité pour un intermédiaire autochtone afin d'augmenter les achats autochtones et de soutenir les entreprises autochtones dans le processus d'achat.

Les dirigeants fédéraux à tous les niveaux doivent s'engager à atteindre les objectifs d'approvisionnement en produits autochtones

- Rendre obligatoire l'inclusion d'objectifs SMART (spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporels) en matière d'approvisionnement autochtone dans le plan de gestion du rendement (PGR) de chaque cadre fédéral et veiller à ce que ces objectifs soient liés aux primes de rendement des cadres à tous les niveaux.
- Modifier la section 4.1.2 de la Directive sur la gestion du rendement du Gouvernement du Canada comme suit : « Déterminer, en consultation avec l'administrateur général, les critères ministériels pour les plans de gestion des talents, y compris les objectifs d'approvisionnement autochtone, conformément à l'annexe de la présente directive. »
- Modifier la norme du Gouvernement du Canada sur la gestion du rendement, plus précisément l'alinéa A.2.2.1.1, comme suit : « Les conventions de rendement doivent comprendre : Des objectifs de travail clairs et mesurables, avec des mesures de rendement associées, y compris les objectifs d'approvisionnement autochtone, qui sont liés aux priorités de l'organisation et du Gouvernement du Canada. »

Chaque organisation fédérale doit suivre et rendre compte de ses achats auprès des entreprises autochtones

- Charger le directeur des finances et des résultats, ou son équivalent, de chaque organisation fédérale de rendre compte des dépenses d'approvisionnement dans le cadre des présentations de son organisation à l'appui du budget principal et des budgets supplémentaires.
- Chaque rapport ministériel sur les résultats doit indiquer les dépenses totales de l'organisation en matière d'approvisionnement autochtone.
- Présenter le total des dépenses autochtones de chaque organisation fédérale dans le budget principal et les budgets supplémentaires.
- Un intermédiaire autochtone examinera et acceptera les résultats avant leur diffusion publique générale.

Créer une viabilité commerciale adéquate dans la sous-traitance autochtone

- Modifier la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor⁶ afin d'y inclure une directive, de conception similaire au Programme des entrepreneurs fédéraux pour l'équité en matière d'emploi, qui :
 - Établira une exigence minimale obligatoire (MMR) pour la sous-traitance autochtone de 5 % de la valeur du contrat pour tous les contrats fédéraux de plus de 5 000 000 \$.
 - Exigera des soumissionnaires qu'ils soumettent un plan de contenu autochtone qui démontrera comment ils rempliront leurs obligations en vertu des MMR.
 - Accordera des points aux soumissionnaires qui ont déjà respecté leurs engagements en matière de MMR.
 - Inversement, déduira des points aux soumissionnaires qui auront l'habitude de ne pas respecter leurs engagements en matière de MMR.
 - Rendra obligatoire le partage des antécédents de chaque entrepreneur principal en matière de marchés réservés obligatoires pour la sous-traitance entre les ministères et organismes fédéraux au sein du Gouvernement du Canada.
 - Établira un programme obligatoire de marchés réservés aux Autochtones (MISA) pour les entreprises autochtones de 5 % de la valeur des contrats d'approvisionnement fédéraux à exécuter dans les régions éloignées du Canada.⁷

⁶ Établie en vertu du paragraphe 7(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), cette politique énonce l'objectif stratégique des marchés publics, à savoir l'acquisition de biens et de services et l'exécution de travaux de construction d'une manière qui améliore l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, la plus conforme aux avantages globaux pour le Canada et le peuple canadien.

⁷ L'éloignement est défini comme une région de recensement dont la valeur est égale ou supérieure à 0,3 dans l'indice d'éloignement de Statistique Canada. (E.g. Kenora, On = 0.2971) : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/17-26-0001/172600012020001-eng.htm>.

- Établira un MISA pour tous les marchés publics fédéraux livrés au Canada dont la valeur estimée se situe entre 100 000 \$ et 200 000 \$ (inclusivement).