

Transformer le processus d'approvisionnement autochtone au Canada



Table des matières

Annnonce par le ministre Anand de mesures fédérales visant à accroître les possibilités d'affaires pour les entreprises autochtones.....	3
Mettre en œuvre le changement	5
Garantir une application à l'échelle de toutes les entreprises.....	5
Introduire des exigences fermes de mise en œuvre.....	5
Mettre en place des mécanismes par le biais des Conseils fédéraux pour un effort de collaboration dans l'ensemble du Gouvernement pour la transformation des marchés publics autochtones	5
Établir des relations et des partenariats importants avec les communautés et les entreprises autochtones au niveau local et régional.....	6
Établir des relations importantes avec les organisations et les entreprises autochtones au niveau national	6
Tenir les fonctionnaires fédéraux, ayant des pouvoirs délégués, responsables de la transformation des marchés publics autochtones	7
Communication des données sur les marchés publics autochtones.....	9
Qui publiera les données?	9
Quelles données seront publiées?	9
À quel moment les données seront-elles publiées?	10
Où seront publiées les données?	10
Comment les données seront-elles publiées?	10
Modification du contrat	11
Construire une expérience d'approvisionnement.....	11
Ouvrir les portes à davantage d'entreprises autochtones.....	11
Fermer les portes aux pratiques prédatrices	12
Établir une série d'exigences minimales obligatoires pour les autochtones (MMIR) ..	12
Établir une série de d'exigences de marchés réservés aux autochtones (MISA).....	12
Assurer la conformité avec les MMIR	13
Établir une série de politiques pour soutenir les entreprises d'accueil autochtones...	13
Conclusion.....	14

Transformer le processus d'approvisionnement autochtone au Canada

Le Conseil canadien pour le commerce autochtone (CCCA) présente ce document de politique publique afin d'identifier une série d'actions qui soutiendraient la mise en œuvre réussie de l'exigence de 5 % d'approvisionnement autochtone de chaque organisation fédérale. Plus particulièrement, ce document vise à :

1. Formuler des recommandations en matière de politique publique en s'appuyant sur l'analyse documentaire intitulée « *Transforming the Indigenous Procurement Process in Canada : A Literature Review, Qualitative Analysis, and Recommendations* » (Transformer le processus d'approvisionnement autochtone au Canada : un examen de la documentation, une analyse qualitative et des recommandations) par Okwaho Equal Source, ainsi que sur les travaux de recherche et de politique publique publiés par le CCCA; et
2. Identifier les mécanismes et les pratiques fédérales qu'il faudrait modifier pour réussir à mettre en œuvre les recommandations stratégiques proposées.

Annnonce par le ministre Anand de mesures fédérales visant à accroître les possibilités d'affaires pour les entreprises autochtones¹

Le 6 août 2021, le Gouvernement du Canada a annoncé qu'il 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 accordé à des entreprises autochtones ».

Cette exigence comprend également la production de rapports publics et sera mise en œuvre progressivement sur trois ans, à partir de cette année, la mise en œuvre complète étant prévue pour 2024.

Étant donné que chaque ministère et organisme fédéral est tenu d'attribuer 5 % de ses dépenses d'approvisionnement à des entreprises autochtones, les recommandations de politique publique ci-dessous sont conçues pour être d'application générale dans l'ensemble du Gouvernement du Canada.² Certaines des recommandations ci-dessous reprennent les conseils de mise en œuvre figurant dans le premier document de politique publique du CCCA : « Créer les conditions du succès : Mise en œuvre de

¹ <https://www.canada.ca/en/public-services-procurement/news/2021/08/government-of-canada-announces-federal-wide-measures-to-increase-opportunities-for-indigenous-businesses.html>

² Des conseils supplémentaires en matière de politique publique, adaptés à des organisations fédérales spécifiques, les aideraient probablement à atteindre leurs objectifs avant 2024. Le CCCA se réjouit de pouvoir travailler avec chaque organisation fédérale pour l'aider à atteindre son exigence de 5 % en matière d'approvisionnement.

l'obligation d'achat de 5 %. » Le cas échéant, le CCCA s'est efforcé de fournir des détails et des conseils supplémentaires.

Mettre en œuvre le changement

Garantir une application à l'échelle de toutes les entreprises

L'annonce faite par le ministre Anand le 6 août 2021 indiquait que la nouvelle exigence obligatoire de 5 % en matière d'approvisionnement s'applique aux « ministères et organismes fédéraux ». Des précisions supplémentaires devraient être apportées afin de s'assurer que cette obligation d'approvisionnement s'applique à toutes les « organisations » du Gouvernement du Canada : ministères, agences, sociétés d'État et organismes de service spéciaux. Les deux cents six organisations fédérales devraient déclarer leurs dépenses auprès des entreprises autochtones.

Recommandations :

- Services publics et Approvisionnements Canada (SPAC) précisent que cette exigence obligatoire de 5 % en matière d'approvisionnement s'applique à l'ensemble des deux cents six organisations fédérales, en veillant à ce que toutes déclarent leurs dépenses auprès des entreprises autochtones.

Introduire des exigences fermes de mise en œuvre

Comme annoncé, l'exigence de 5 % des marchés publics sera introduite progressivement sur 3 ans, à partir de cette année, la mise en œuvre complète étant prévue pour 2024. Toutefois, aucun objectif annuel n'a été fourni.

Recommandations :

Chaque organisation fédérale devrait satisfaire à ses exigences en matière de dépenses annuelles, en suivant le calendrier de mise en œuvre proposé :

- Année 1 (exercice 2021-2022) : 1 % de la valeur totale des contrats est détenue par des entreprises autochtones.
- Année 2 (exercice 2022-2023) : 3 % de la valeur totale des contrats est détenue par des entreprises autochtones.
- Année 3 (exercice 2023-2024) : 5 % de la valeur totale des contrats est détenue par des entreprises autochtones.

Mettre en place des mécanismes par le biais des Conseils fédéraux pour un effort de collaboration dans l'ensemble du Gouvernement pour la transformation des marchés publics autochtones

Une approche pangouvernementale sera nécessaire pour aider chaque organisation fédérale à respecter son obligation de 5 % d'approvisionnements autochtones. Cela sera particulièrement vrai pour les grands projets d'infrastructure qui peuvent nécessiter

la contribution de plusieurs ministères ou organismes. Cela favorisera également le partage des meilleures pratiques entre les agents d'approvisionnement locaux.

Recommandations :

- Veiller à ce que chaque Conseil fédéral régional dispose d'un groupe de travail sur les marchés publics autochtones, composé de cadres supérieurs et d'employés chargés des marchés publics, qui ont été formés à la collaboration avec les communautés et les entreprises autochtones et qui, idéalement, ont une expérience des marchés publics autochtones.

Établir des relations et des partenariats importants avec les communautés et les entreprises autochtones au niveau local et régional

L'établissement de relations avec les communautés et les entreprises autochtones au niveau local et régional nécessitera beaucoup de temps et de ressources. Il ne faut pas les qualifier de « consultations des parties prenantes ». La vision devrait être de construire des partenariats importants et mutuellement bénéfiques : les partenaires autochtones apprennent à tirer parti des possibilités d'approvisionnement du gouvernement fédéral, tandis que les fonctionnaires fédéraux apprennent à respecter les appels à l'action de Vérité et Réconciliation et leurs obligations dans le cadre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples autochtones.

Recommandations :

- Les représentants régionaux des SPAC, qui ont l'expérience du travail avec les partenaires autochtones, travaillent à la sensibilisation des entreprises, des communautés et des organisations autochtones dans leur région et proposent que leur bureau régional respectif des SPAC serve de point de contact unique pour toutes les demandes d'approvisionnement.
- Les représentants régionaux des SPAC qui entreprennent cette démarche doivent travailler avec une organisation autochtone, au niveau régional ou national, afin de renforcer la capacité institutionnelle autochtone et de soutenir les partenaires autochtones.

Établir des relations importantes avec les organisations et les entreprises autochtones au niveau national

Reconnaissant que de nombreuses entreprises autochtones ont une portée nationale et, de plus en plus, internationale, elles peuvent contribuer aux besoins d'approvisionnement du gouvernement fédéral dans tout le Canada et dans les cent soixante-dix-huit missions du Canada dans cent dix pays et économies.

Les organisations autochtones nationales disposent de réseaux³ d'affaires nationaux et internationaux capables d'établir des liens importants et de fournir un soutien en termes de capacité aux entreprises autochtones qui peuvent bénéficier des possibilités d'approvisionnement nationales et internationales. Cela permettra de soutenir les engagements du Gouvernement du Canada à respecter les appels à l'action de Vérité et Réconciliation et ses obligations dans le cadre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples autochtones.

Recommandations :

- Services publics et approvisionnement Canada (SPAC) doit identifier les possibilités de marchés réservés de la SAEA et les grands entrepreneurs pour les fournisseurs de services autochtones d'envergure nationale et internationale et travailler avec les organisations autochtones nationales pour établir des liens importants avec les entreprises autochtones qui ont la capacité d'exécuter ces contrats.
- Affaires mondiales Canada (AMC) doit identifier les occasions où les entreprises autochtones peuvent soumissionner pour des contrats d'approvisionnement dans d'autres pays et travailler avec les organisations autochtones nationales pour établir des liens importants avec les entreprises autochtones qui ont la capacité d'exécuter ces contrats. Cela inclut les occasions de coentreprises internationales entre Autochtones, Aborigènes, Amérindiens et autres.
- AMC doit identifier les occasions où les entreprises autochtones peuvent soumissionner pour des contrats d'approvisionnement pour les missions du Gouvernement du Canada à l'étranger et travailler ensuite avec les organisations autochtones nationales pour établir des liens importants avec les entreprises autochtones qui ont la capacité d'exécuter ces contrats.

Tenir les fonctionnaires fédéraux, ayant des pouvoirs délégués, responsables de la transformation des marchés publics autochtones

Les achats fédéraux sont le résultat de milliers de décisions d'achat quotidiennes prises par des milliers de fonctionnaires. Tous ces achats doivent être approuvés par les personnes ayant des pouvoirs délégués en vertu des pouvoirs indiqués aux articles 7, 32, 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Par conséquent, ces fonctionnaires fédéraux dotés de pouvoirs délégués doivent contribuer, par leurs décisions d'achat, aux besoins de leur organisation en matière de 5 % d'Autochtones, quelle que soit leur taille.

Recommandations :

- Modifier la *Directive sur la délégation des pouvoirs de dépenser et des pouvoirs financiers*⁴ afin de rendre la formation sur les marchés publics autochtones

³ Cela inclut les trois missions d'exportation autochtone que le CCCA a dirigées depuis décembre 2020, et deux autres qu'il dirigera avant la fin du mois de janvier 2021.

⁴ <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32503§ion=html>



obligatoire pour tout fonctionnaire fédéral cherchant à obtenir des pouvoirs délégués qui lui permettraient de faire des achats au nom du Gouvernement du Canada.

- Rendre obligatoire l'inclusion de l'objectif de 5 % d'approvisionnement auprès des Autochtones dans la convention de gestion du rendement (CGR) de chaque sous-ministre et veiller à ce que cet objectif soit lié à la prime de rendement des cadres.
- Rendre obligatoire l'inclusion d'un objectif d'approvisionnement autochtone de 5 % dans la convention de gestion du rendement de chaque fonctionnaire fédéral ayant des pouvoirs délégués et s'assurer que cet objectif soit lié 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 auprès des Autochtones, 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 inclure : des objectifs de travail clairs et mesurables, avec des mesures de rendement associées, y compris des objectifs d'approvisionnement auprès des Autochtones, qui sont liées aux priorités de l'organisation et du Gouvernement du Canada. »

Communication des données sur les marchés publics autochtones

Le CCCA a d'abord noté la nécessité pour chaque organisation fédérale de faire un rapport annuel sur les progrès réalisés pour atteindre un objectif d'approvisionnement de 5 % dans son rapport de recherche : Industrie et Inclusions (2019). Depuis, le CCCA a affiné ses recommandations de politique publique pour répondre à des questions spécifiques relatives aux actifs de données du Gouvernement du Canada, en ce qui concerne l'approvisionnement autochtone et la nécessité d'une déclaration publique régulière et cohérente des dépenses d'approvisionnement auprès des Autochtones.

Le niveau de spécificité, présenté ci-dessous sous forme de réponses à une série de questions, est conçu pour fournir une orientation claire et utile aux fonctionnaires fédéraux. Plus important encore, cette orientation devrait garantir que les données fédérales sur les marchés publics autochtones soient de la plus haute qualité et de la plus grande utilité pour les Nations, les dirigeants et les institutions autochtones.

Qui publiera les données?

Recommandation :

Chaque organisation du Gouvernement du Canada : ministère, agence, société d'État et organisme de service spécial, soit au total deux cents six organisations fédérales, déclarera ses dépenses auprès des entreprises autochtones.

Quelles données seront publiées?

Recommandation :

Tout comme le gouvernement du Commonwealth d'Australie⁵, le Gouvernement du Canada déclarerait les informations suivantes concernant les marchés publics autochtones :

- Nom de l'organisation (ministère, organisme, société d'État ou organisme de service spécial)
- Objectif numérique de l'organisation en matière de contrats
- Nombre de contrats de l'organisation par rapport à l'objectif
- Objectif de valeur contractuelle de l'organisation (5 % en 2023-2024)
- Valeur contractuelle de l'organisation par rapport à l'objectif
- Données de l'organisation pour (b), (c), (d) et (e) pour les cinq derniers exercices financiers, pour les années où les données sont disponibles.
- Résultats en matière de marchés réservés obligatoires (MSR) de l'organisation pour les cinq années fiscales précédentes.

⁵ <https://www.niaa.gov.au/indigenous-affairs/economic-development/indigenous-procurement-policy-ipp#data>

- Exigences minimales obligatoires de participation autochtone (MMR) de l'organisation pour les cinq années fiscales précédentes.
- Noms des entreprises ayant des contrats MMR actifs.
- Noms des entreprises qui ont toujours respecté leurs engagements en matière de MMR.
- Noms des entreprises qui n'ont jamais respecté leurs engagements en matière de MMR.

À quel moment les données seront-elles publiées?

Recommandation :

- Les données complètes seront présentées sur une base annuelle. Les données de l'exercice en cours seront présentées dans le cadre de la soumission de chaque organisation fédérale qui rend compte de ses dépenses et de ses opérations dans le cadre du budget principal et des budgets supplémentaires.

Où seront publiées les données?

Recommandation :

- Les données complètes seront publiées sur le site Web des SPAC, avec des liens sur les sites Web des SAC et du RCAANC, et sur le portail de données ouvertes du Gouvernement du Canada⁶. Chaque organisation fédérale présentera les ensembles de données sur les marchés publics autochtones, comme indiqué ci-dessus, dans ses plans et ses rapports ministériels annuels.

Comment les données seront-elles publiées?

Recommandation :

- Les données complètes seront disponibles sous forme de tableaux sur le site Web des SPAC. Les données complètes seront également disponibles dans un format téléchargeable lisible par machine sur le site Web des SPAC et sur le portail de données ouvertes du Gouvernement du Canada.
- Les données complètes seront également disponibles pour être rendues sur la carte de base de la Plateforme géospatiale fédérale⁷, qui est administrée par Ressources naturelles Canada.

⁶ <https://open.canada.ca/en/open-data>

⁷ <https://www.nrcan.gc.ca/earth-sciences/geomatics/canadas-spatial-data-infrastructure/geospatial-communities-and-canadian-geosecretariat/federal-geospatial-platform/11031>

Modification du contrat

Construire une expérience d'approvisionnement

Les travaux de recherche menés par Okwaho Equal Source et par le CCCA ont montré que la taille moyenne des contrats fédéraux et la complexité du processus de passation des marchés publics constituent un obstacle important pour les entreprises autochtones qui souhaitent obtenir des contrats fédéraux.

Recommandation :

- Modifier la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor afin d'introduire une nouvelle politique de « micro-contrats » pour les contrats fédéraux de moins de 10 000 \$. Ces micro-contrats seraient des marchés réservés aux Autochtones et seraient rédigés en langage clair.

L'objectif de ces micro-contrats serait de réduire la barrière à l'entrée pour les entreprises autochtones qui cherchent à obtenir des marchés publics fédéraux et de les familiariser avec le processus de passation de marchés fédéraux, même si c'est par le biais d'un processus simplifié.

Ouvrir les portes à davantage d'entreprises autochtones

Les incohérences dans les limites du recours à un fournisseur unique entre les organismes fédéraux peuvent être une source de confusion pour les entreprises et les organisations autochtones. En outre, le faible seuil des contrats à fournisseur unique, généralement 25 000 \$, rend la possibilité de recourir à un fournisseur unique sans objet pour la plupart des travaux importants.

Recommandations :

- Modifier la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor afin d'établir un nouveau seuil de 100 000 \$ à l'échelle des entreprises pour les contrats à fournisseur unique destinés aux entreprises autochtones.
- L'objectif de cette modification est d'encourager les fonctionnaires fédéraux à s'approvisionner auprès d'entreprises autochtones, en simplifiant le processus de passation des marchés pour les contrats d'une valeur inférieure à 100 000 \$. Elle permettrait également d'assurer une certaine cohérence pour les entreprises autochtones et constituerait une mesure d'équité qui les aiderait à obtenir des contrats d'une valeur inférieure à 100 000 \$ au même titre que les entreprises non autochtones.

Fermer les portes aux pratiques prédatrices

Les coentreprises fantômes, où un partenaire autochtone est utilisé comme façade par une entreprise non autochtone pour obtenir un marché réservé, corrodent l'intégrité d'une politique d'approvisionnement autochtone. Si une coentreprise prétend être détenue par des Autochtones, la majorité des bénéfices doit être conservée par le partenaire autochtone.

Recommandations :

- Stipuler dans la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor qu'une coentreprise appartenant à des Autochtones doit être définie comme appartenant à 51 % à des Autochtones et qu'une attestation doit être fournie indiquant que 51 % de la marge bénéficiaire brute est conservée par le partenaire autochtone.

Établir une série d'exigences minimales obligatoires pour les autochtones (MMIR)

Recommandations :

Modifier la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor afin d'établir les MMIR suivants :

- 5 % de la valeur des contrats pour tous les contrats fédéraux de plus de 5 000 000,00 \$.
- 5 % de la valeur des contrats pour tous les contrats fédéraux dans les régions ou les communautés où les Autochtones représentent au moins 51 % de la population et où la population autochtone sera le bénéficiaire du bien, du service ou de la construction.

Établir une série de d'exigences de marchés réservés aux autochtones (MISA)

Recommandations :

Modifier la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor pour établir les MISA suivantes :

- 5 % de tous les contrats fédéraux compris entre 100 000,00 et 200 000,00 dollars (inclus).
- 5 % de tous les contrats fédéraux dans les régions ou les communautés où les Autochtones représentent au moins 51 % de la population et où la population autochtone sera le bénéficiaire du bien, du service ou de la construction.
- 5 % de toutes les subventions et contributions destinées aux programmes commerciaux fédéraux.

Assurer la conformité avec les MMIR

Recommandations :

- Exiger des soumissionnaires qu'ils soumettent un plan de contenu autochtone démontrant comment ils rempliront leurs obligations en vertu des MMIR.
- Accorder des points aux soumissionnaires qui ont déjà respecté leurs engagements en matière de MMIR.
- Inversement, déduire des points aux soumissionnaires qui n'ont jamais respecté leurs engagements en matière de contenu autochtone.
- Rendre obligatoire le partage de l'historique des marchés réservés des MMIR de chaque entrepreneur principal dans toutes les organisations fédérales.

Établir une série de politiques pour soutenir les entreprises d'accueil autochtones

Lorsque vous planifiez un voyage d'affaires ou l'organisation d'un événement, exiger des employés fédéraux d'entreprendre les actions suivantes avant que leurs autorités déléguées n'approuvent leurs plans de voyage et/ou d'événement.

Recommandations :

- Présenter au moins un devis d'une entreprise d'accueil autochtone (espace événementiel, nourriture et boissons, etc.). Si cela n'est pas possible, le fonctionnaire fédéral doit expliquer pourquoi il n'a pas pu obtenir de devis.
- Modifier la *Directive sur les voyages* du Conseil national mixte afin d'obliger les employés du Gouvernement à séjourner dans un établissement appartenant à des autochtones (hôtel, motel, auberge, etc.) lorsqu'ils voyagent pour le travail. Si cela n'est pas possible, le fonctionnaire fédéral doit expliquer pourquoi il n'a pas pu séjourner dans un établissement appartenant à des Autochtones.

Conclusion

Comme des points individuels sur une carte, chacune des recommandations de ce rapport est, à elle seule, insuffisante pour guider le lecteur vers la destination finale : faire en sorte que chaque ministère et organisme fédéral achète au moins 5 % de ses biens et services auprès d'entreprises autochtones d'ici 2024.

Toutefois, prises ensemble, ces recommandations constituent une feuille de route pratique permettant à chaque organisation fédérale d'augmenter ses dépenses d'approvisionnement auprès d'entreprises autochtones à court terme et de mettre en place les incitations et les politiques nécessaires pour atteindre l'objectif d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones du Gouvernement du Canada.

Certaines des recommandations, comme les politiques visant à soutenir les entreprises d'accueil autochtones, l'établissement de relations importantes et les changements aux PGR, peuvent être pleinement mises en œuvre au début de l'exercice 2022/23 en modifiant les politiques ministérielles internes. D'autres nécessiteront des décisions du Cabinet, mais pas nécessairement une législation.

Ce qui est certain, c'est que plus tôt les organisations fédérales commenceront à mettre en œuvre ces recommandations, plus elles seront susceptibles d'atteindre leur objectif d'approvisionnement auprès des Autochtones d'au moins 5 %.