

Examen des pratiques d'approvisionnement relatives aux contrats attribués aux entreprises autochtones

Mars 2026

Courrier :

Bureau de l'ombud de l'approvisionnement
400-410, avenue Laurier Ouest Ottawa, ON K1R 1B7

Numéro sans frais :

1-866-734-5169

Numéro de téléimprimeur :

1-800-926-9105

Adresse courriel :

ombudsman@opo-boa.gc.ca

Restez connecté :

- [X](#)
- [LinkedIn](#)
- [Facebook](#)

Numéro de catalogue :

P114-44/2026F-PDF

Numéro international normalisé du livre (ISBN) :

978-0-660-98281-6

Sur cette page

I. Message de l'ombud de l'approvisionnement

II. Contexte

III. Cadre

IV. Objectif et portée

V. Approche

VI. Résultats

VII. Conclusion

VIII. Réponses des organisations

X. Remerciements

Annexe I : Examen des pratiques d'approvisionnement relatives aux contrats attribués aux entreprises autochtones

I. Message de l'ombud de l'approvisionnement



En tant qu'ombud de l'approvisionnement, je plaide depuis longtemps en faveur de l'équité, de l'ouverture et de la transparence dans le processus d'approvisionnement fédéral. Ces principes ne sont pas des idéaux abstraits : ils constituent le fondement de la confiance dans les institutions publiques. Lorsqu'ils faiblissent, la confiance de la population canadienne s'en trouve aussi ébranlée, en particulier celle des communautés qui ont toujours été confrontées à des obstacles systémiques à la participation aux processus d'approvisionnement fédéral.

Le présent rapport présente un compte rendu sobre de l'administration de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA/la stratégie). Il révèle des orientations fragmentées, une application et un contrôle incohérents, ainsi que des occasions manquées d'atteindre l'objectif principal de la stratégie, à savoir appuyer de manière significative les entreprises autochtones dans le cadre du processus d'approvisionnement fédéral. Bien que les ministères respectent certaines de leurs obligations, l'absence d'un cadre politique cohérent et pangouvernemental a entraîné de la confusion, une sous-utilisation des principaux mécanismes de surveillance et des erreurs qui risquent de compromettre l'intégrité de la stratégie.

Ces résultats sont profondément décevants. Le processus d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones n'est pas simplement une exigence supplémentaire, c'est un engagement en faveur de la réconciliation, de l'inclusion économique et du respect. La SAEA a été créée pour donner suite à ces engagements de manière significative, témoignant ainsi de la volonté du Canada d'améliorer cette relation importante. La SAEA est une stratégie d'orientation plutôt qu'une politique centralisée, ce qui signifie qu'elle ne fournit que des orientations non contraignantes. Par conséquent, la SAEA ne dispose pas des orientations complètes, des mécanismes d'application et de la responsabilité globale nécessaires pour atteindre avec succès les objectifs qu'elle s'est fixés. L'objectif de la stratégie est clair, mais la voie à suivre vers sa réalisation nécessite une réévaluation réfléchie et une attention renouvelée.

Cependant, il n'est pas trop tard.

Le présent rapport devrait marquer un tournant. Services aux Autochtones Canada, en collaboration avec les partenaires des Premières Nations, des Inuits et des Métis et avec Services publics et Approvisionnement Canada, devrait diriger l'élaboration d'une politique globale à l'échelle du gouvernement qui apporte clarté, cohérence et reddition de comptes à l'administration de la SAEA. Les ministères doivent être dotés des outils, des orientations et des mécanismes de contrôle nécessaires pour garantir que les entreprises autochtones ne sont pas seulement invitées à participer, mais qu'elles font partie de la prise de décision afin de garantir une relation solide et robuste.

Pour y arriver, il est crucial d'agir rapidement, de faire preuve de transparence et de s'engager collectivement à améliorer la situation. Le Bureau de l'ombud de l'approvisionnement appuiera ce travail, et je garde l'espoir qu'avec une responsabilisation ciblée, le gouvernement du Canada

pourra tenir sa promesse en matière d’approvisionnement auprès des communautés autochtones du Canada.

Alexander Jeglic
Ombud de l’approvisionnement

II. Contexte

1. Le Bureau de l’ombud de l’approvisionnement (BOA) est une organisation du gouvernement du Canada, neutre et indépendante, qui travaille en collaboration avec les ministères fédéraux et les entreprises canadiennes pour promouvoir l’équité, l’ouverture et la transparence du processus d’approvisionnement fédéral.
2. Le BOA examine les pratiques des ministères fédéraux en matière d’acquisition de biens et de services, s’il existe des motifs raisonnables pour le faire, en tenant compte de facteurs tels que la cohérence avec les exigences fédérales pertinentes en matière d’approvisionnement.
3. Cet examen s’est fait conformément à l’alinéa 22.1(3)a) de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, lequel confère à l’ombud de l’approvisionnement le pouvoir d’examiner les pratiques d’approvisionnement des ministères fédéraux pour en évaluer l’équité, l’ouverture et la transparence, et de présenter des recommandations pour les améliorer. Le mandat de l’ombud de l’approvisionnement qui consiste à mener cet examen est défini plus en détail dans le *Règlement concernant l’ombudsman de l’approvisionnement* (le Règlement).
4. L’ombud de l’approvisionnement a lancé cet examen des pratiques d’approvisionnement pour l’attribution de contrats aux entreprises autochtones afin d’évaluer leur équité, leur ouverture et leur transparence, ainsi que leur conformité aux exigences établies. Les motifs pour mener cet examen reposent sur une analyse des renseignements sur les marchés publics recueillis par le BOA, des témoignages devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, ainsi que des articles de presse concernant l’approvisionnement du gouvernement fédéral auprès d’entreprises autochtones, entre autres considération.

III. Cadre

5. Les entreprises autochtones sont confrontées à des obstacles systémiques qui freinent leur croissance économique et leur pleine intégration dans l’économie canadienne, ce qui entraîne leur sous-représentation dans l’approvisionnement fédéral. En mars 1996, le gouvernement fédéral a approuvé la Stratégie d’approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA)¹, comme approche désignée pour traiter cette question.
6. Services aux Autochtones Canada (SAC) a été créé en 2017 pour combler les écarts socioéconomiques de longue date entre les peuples autochtones et la population non autochtone au Canada. SAC joue un rôle central dans la mise en œuvre, l’administration et la supervision de

¹ La stratégie a été renommée *Procurement Strategy for Indigenous Business* en anglais afin de représenter une approche plus inclusive de l’identité autochtone.

la SAEA. Il s'agit notamment d'élaborer des politiques, des procédures et des lignes directrices pour aider les entreprises autochtones à accéder aux marchés publics fédéraux.

7. Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) soutient SAC dans l'administration de la SAEA et aide les ministères à respecter les exigences des procédures obligatoires pour les contrats attribués aux entreprises autochtones dans le cadre de cette stratégie en fournissant des conseils et des orientations. SPAC effectue des achats pour le compte d'autres ministères lorsque les exigences dépassent celles des délégations des pouvoirs financiers de ces derniers. Les ministères et organismes fédéraux ont également la responsabilité de veiller à ce que ces contrats soient conformes aux dispositions de la SAEA.

8. La SAEA utilise des « marchés réservés » pour réserver certains contrats fédéraux exclusivement aux entreprises autochtones, les exemptant ainsi des accords de libre-échange². Lorsque des contrats sont réservés, cela signifie qu'ils ne sont pas liés par les règles de procédure de ces accords. Les entreprises doivent respecter deux exigences lorsqu'elles passent des contrats dans le cadre de la SAEA : elles doivent être détenues et contrôlées à au moins 51 % par des Autochtones, et au moins 33 % de la valeur des contrats doivent être exécutés par des entités autochtones. Les entreprises admissibles doivent être inscrites dans le Répertoire des entreprises autochtones (REA) ou appartenir à une des catégories exemptées³. En novembre 2024, le REA comptait plus de 2 900 entreprises enregistrées.

9. Depuis 2022, les ministères fédéraux doivent s'assurer chaque année qu'au moins 5 %⁴ de la valeur totale des contrats – y compris ceux attribués dans le cadre des marchés réservés dans le cadre de la SAEA – soient attribués à des entreprises autochtones. Ensemble, les marchés réservés dans le cadre de la SAEA et l'objectif minimum de 5 % représentent des mesures clés de l'engagement du Canada à promouvoir la croissance économique et la réconciliation avec les peuples autochtones.

IV. Objectif et portée

10. Cet examen couvre la période du 1er avril 2023 au 31 mars 2025 et a été réalisé afin de déterminer si les pratiques d'approvisionnement relatives aux contrats attribués aux fournisseurs autochtones ont été menées conformément à la législation, à la réglementation, aux politiques, aux procédures et aux orientations applicables et appuient les principes d'équité, d'ouverture et de transparence. Pour ce faire, le BOA a examiné si ces pratiques étaient conformes aux obligations du

² Un accord de libre-échange est un traité entre deux ou plusieurs pays qui réduit ou élimine les obstacles au commerce, tels que les droits de douane et les quotas, facilitant ainsi l'achat et la vente de biens et de services au-delà des frontières. Ces accords visent à créer des marchés internationaux plus prévisibles, plus équitables et plus ouverts et couvrent souvent un large éventail de questions allant au-delà du commerce traditionnel, notamment la propriété intellectuelle, les investissements et les services.

³ Certaines catégories d'entreprises autochtones sont exemptées de l'enregistrement au REA. Cela comprend les Aînés, les bandes et les conseils tribaux eux-mêmes, ainsi que les entreprises inscrites sur une liste d'entreprises bénéficiaires de traités modernes. Veuillez prendre note que des modifications ont été apportées aux exemptions depuis la période d'examen.

⁴ L'objectif minimum de 5 % représente les efforts déployés par le Canada pour assurer un accès équitable des Autochtones au processus d'approvisionnement, car il est comparable à la taille de la population autochtone du Canada en 2021.

Canada en vertu des accords commerciaux nationaux et internationaux, de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et ses règlements, de la Directive sur la gestion de l'approvisionnement et, le cas échéant, des politiques et des lignes directrices ministérielles.

11. Les organisations suivantes ont été sélectionnées pour faire l'objet de l'examen :

- SAC, en raison de ses responsabilités en matière d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones, qui comprennent la mise en œuvre et le conseil sur la SAEA;
- SPAC, en raison de ses responsabilités en matière d'orientation de la collectivité fonctionnelle de l'approvisionnement et de son rôle en tant qu'agent central des achats;
- Services partagés Canada (SPC), Emploi et Développement social Canada (EDSC) et le Service correctionnel du Canada (SCC) en raison de la valeur des contrats attribués par ces ministères aux fournisseurs autochtones.

12. L'examen s'est appuyé sur les 4 secteurs d'intérêt (SI) suivants :

- **SI 1 :** Si SAC a orienté et appuyé les ministères fédéraux pour les approvisionnements effectués dans le cadre de la SAEA, conformément aux responsabilités qui lui incombent en vertu de la Directive sur la gestion de l'approvisionnement.
- **SI 2 :** Si SPC, EDSC, le SCC et SPAC ont mis en place des cadres ministériels de gestion des approvisionnements comprenant des mécanismes de surveillance, de planification et d'établissement de rapports concernant les contrats attribués aux entreprises autochtones qui respectent et appuient les politiques, les procédures et les orientations applicables.
- **SI 3 :** Si les contrats attribués dans le cadre de la SAEA l'ont été conformément aux textes législatifs et réglementaires, ainsi qu'aux politiques, aux procédures et aux orientations applicables.
- **SI 4 :** Si les contrats attribués dans le cadre de la SAEA ont fait l'objet d'un suivi et des rapports adéquats ont été établis, conformément aux textes législatifs et réglementaires, ainsi qu'aux politiques, aux procédures et aux orientations applicables.

13. Seuls les contrats conclus dans le cadre de la SAEA par SPC, EDSC, le SCC et SPAC pour le compte de l'un de ces ministères, ont été sélectionnés pour faire l'objet de l'examen. De plus, l'examen n'a pas porté sur les procédures relatives à la gestion du REA par SAC.

V. Approche

14. L'examen a porté sur les points suivants :

- l'analyse de documents tels que les politiques, les lignes directrices, les sites Web et les instructions relatives à la SAEA;
- l'examen des dossiers d'approvisionnement;
- les entrevues avec le personnel de SPC, d'EDSC, du SCC, de SAC et de SPAC.

15. Pour l'examen des dossiers d'approvisionnement, le BOA a sélectionné un échantillon de 30 dossiers (10 de SPC, d'EDSC et du SCC chacun) au cours de la période de référence. La taille de l'échantillon a été ramenée à 27 dossiers après que le SCC a confirmé que 3 dossiers sélectionnés à l'origine avaient été retenus et déclarés par erreur comme étant des marchés réservés dans le cadre de la SAEA.

16. Parmi ces 27 dossiers, 23 contrats ont été attribués par les ministères pour leur propre compte, 2 contrats ont été attribués par SPAC en tant qu'autorité contractante pour le compte d'EDSC, et 2 contrats ont été attribués par SPAC pour le compte du SCC.

17. Les 27 dossiers d'approvisionnement sélectionnés pour l'examen comprenaient :

- 20 contrats ayant fait l'objet d'un appel d'offres et 7 contrats attribués dans le cadre d'un processus non concurrentiel;
- 6 contrats attribués pour des biens, 20 contrats pour des services et 1 contrat pour des travaux de construction;
- 13 contrats d'une valeur supérieure à 2 millions de dollars et 14 contrats d'une valeur inférieure à 2 millions de dollars;
- 6 marchés réservés obligatoires⁵ qui étaient obligatoires dans le cadre de la SAEA et 21 marchés réservés volontaires⁶ dans le cadre de la SAEA (dont 2 marchés réservés conditionnels qui ont ensuite été classés comme marchés réservés volontaires par les ministères après l'attribution du contrat);
- 7 contrats attribués à des coentreprises⁷ et 20 contrats à des entreprises autres que des coentreprises;
- 22 approvisionnements qui ont mené à l'attribution de contrats uniques et 2 approvisionnements qui ont mené à l'attribution de 5 contrats.

VI. Résultats

Rôles et responsabilités

18. Afin d'appuyer la mise en œuvre efficace de la SAEA, il est important que les ministères concernés aient des rôles et des responsabilités clairement définis. Cette clarté permet de garantir une bonne coordination des efforts, de réduire les chevauchements ou les lacunes dans la mise en œuvre et d'assurer un suivi plus cohérent des progrès. Elle renforce également la responsabilité et

⁵ Des marchés réservés obligatoires sont requis lorsque l'approvisionnement concerne une région où les peuples autochtones représentent au moins 51 % de la population, où la population autochtone sera le principal bénéficiaire, et où il n'y a pas de conflits découlant d'un traité moderne.

⁶ Les marchés réservés volontaires sont facultatifs et sont utilisés lorsque la capacité des Autochtones existe.

⁷ Une coentreprise est une entreprise autochtone et une entreprise non autochtone agissant comme une seule et même entreprise.

soutient une approche plus stratégique et inclusive pour faire progresser la participation économique des Autochtones par l'intermédiaire de l'approvisionnement.

19. La Directive sur la gestion de l'approvisionnement est un instrument de politique du Conseil du Trésor qui régit la manière dont les ministères et les organismes fédéraux achètent des biens, des services et des travaux de construction, en garantissant le meilleur rapport qualité-prix pour l'État tout en appuyant des objectifs politiques plus larges. La directive décrit les responsabilités des principaux acteurs fédéraux :

- **Services aux Autochtones Canada (SAC) :** Le ministère responsable de « mettre en œuvre » la SAEA et « de fournir des conseils » à cet égard, ainsi que « de diriger et d'administrer » la stratégie. SAC est chargé de vérifier l'admissibilité des entreprises autochtones inscrites dans le REA et de coordonner les rapports ministériels sur le rendement. Il s'agit notamment de confirmer que les entreprises admissibles inscrites dans le REA sont détenues et contrôlées au moins à 51 % par des Autochtones. C'est la Direction de la stratégie de transformation de l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones au sein de SAC qui administre la SAEA.
- **Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) :** SPAC élabore des outils d'approvisionnement afin d'appuyer la participation des entreprises autochtones aux processus d'approvisionnement et fournit de l'orientation aux équipes d'approvisionnement pour aider les ministères à respecter les *procédures obligatoires pour les contrats attribués aux entreprises autochtones*.
- **Conseil du Trésor :** Il a élaboré la Directive sur la gestion de l'approvisionnement et en est l'organisme émetteur.
- **Secrétariat du Conseil du Trésor :** Il veille à ce que des formations et des orientations pangouvernementales soient élaborées et mises à jour, en collaboration avec SAC, SPAC et l'École de la fonction publique du Canada, afin d'aider les ministères à répondre aux exigences de la SAEA, et à ce que les résultats obtenus par les ministères soient communiqués aux parlementaires.
- **Autres ministères et organismes fédéraux :** Ils sont responsables de cerner les perspectives, d'appliquer les marchés réservés et de s'assurer qu'ils atteignent ou dépassent l'objectif minimum de 5 % pour l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones. Les marchés réservés dans le cadre de la SAEA attribués par les ministères et les organismes fédéraux doivent respecter toutes les exigences de la stratégie.

Les ministères doivent également établir leurs propres cadres de gestion de l'approvisionnement (CGA)⁸ qui comprennent des processus, des systèmes et des contrôles pour la surveillance, la planification et l'établissement de rapports, en particulier

⁸ Un cadre de gestion de l'approvisionnement (CGA) est un ensemble de contrôles, de procédures et de systèmes interdépendants conçus pour aider la direction à atteindre les objectifs liés aux marchés publics.

des mécanismes liés aux contrats attribués à des entreprises autochtones. Ces cadres doivent comprendre des détails sur la manière dont les ministères doivent appuyer la participation des Autochtones à l'approvisionnement, y compris des conseils sur la manière dont ils garantiront le respect des exigences de la SAEA et s'assureront qu'ils rendent compte de manière adéquate de l'objectif obligatoire de 5 %.

20. Il est essentiel de disposer d'orientations claires pour appuyer et appliquer correctement la SAEA lors de l'attribution des contrats, afin que les ministères sachent comment proposer des soumissions, surveiller, établir des rapports et vérifier qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités.

La direction fragmentée de Services aux Autochtones Canada compromet l'intégrité de l'administration de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

21. La SAEA n'est pas une politique autonome, mais plutôt une stratégie intégrée dans une gouvernance plus large de l'approvisionnement fédéral, notamment par l'intermédiaire de la Directive sur la gestion de l'approvisionnement. La directive décrit les procédures obligatoires pour les contrats attribués aux entreprises autochtones, y compris la planification, l'établissement de rapports et la réalisation de l'objectif minimum obligatoire de 5 % de la valeur totale des contrats attribués aux entreprises autochtones.

22. Comme il n'existe pas de politique centralisée régissant la stratégie, les ministères s'appuient sur les orientations de SAC pour la mettre en œuvre.

23. L'orientation de SAC concernant la stratégie est cependant fragmentée et répartie entre plusieurs sources. Le site Web public de SAC ne fournit qu'un aperçu général, tandis que la plupart des éléments didactiques détaillés se trouvent dans le Guide des approvisionnements de SPAC. Des renseignements supplémentaires sont souvent transmis dans le cadre de présentations ministérielles ou de communications ponctuelles, comme des courriels.

24. L'absence d'une source centralisée et complète des exigences de la SAEA et des orientations de SAC a entraîné une confusion généralisée et une application incohérente dans les différents ministères. Ce manque d'orientation singulière a considérablement nui à la mise en œuvre et à la supervision des marchés réservés dans le cadre de la SAEA.

25. Les conséquences sont graves; elles nuisent à l'intégrité même de la stratégie. Les observations faites par le BOA tout au long du présent rapport illustrent les conséquences de cette défaillance en cascade.

Des directives obsolètes et inexactes créent de la confusion concernant les règles de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

26. SAC demande aux ministères de consulter le Guide des approvisionnements de SPAC, plus précisément le chapitre 9.40 sur la « Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones » et ses annexes, pour obtenir des renseignements sur les exigences relatives à l'attribution des contrats dans le cadre de la SAEA.

27. Le Guide des approvisionnements de SPAC indique qu'il « est destiné à aider les agents de négociation des contrats de Services publics et Approvisionnement Canada dans leurs activités d'approvisionnement ». Bien que les ministères autres que SPAC puissent utiliser le Guide des approvisionnements comme outil de référence, ils ne sont pas tenus de le faire.

28. Bien que SAC demande aux ministères de s'appuyer sur le Guide des approvisionnements pour les directives, il est important de noter que les mises à jour de la SAEA ne sont pas toutes prises en compte dans le Guide des approvisionnements, laissant parfois les ministères avec des directives obsolètes et inexactes. Par exemple, le Guide des approvisionnements n'exige pas explicitement que les agents d'approvisionnement consultent le REA pour vérifier qu'une entreprise appartient à des Autochtones avant d'attribuer un marché réservé dans le cadre de la SAEA. Cela a créé de la confusion, une application incohérente de la stratégie et un contrôle affaibli des marchés réservés dans le cadre de la SAEA. Pour une stratégie aussi importante que les marchés réservés dans le cadre de la SAEA – qui sont essentiels à la promotion de la réconciliation économique – il s'avère impératif de disposer de règles claires, faisant autorité, accessibles et actualisées.

Mise en œuvre et surveillance

29. La mise en œuvre et la surveillance de la SAEA reposent sur une combinaison d'orientations fournies par SAC, le Guide des approvisionnements de SPAC et les cadres de gestion de l'approvisionnement des ministères. Ensemble, ces sources visent à appuyer les agents de négociation des contrats à appliquer les exigences de la SAEA de manière cohérente et efficace.

30. En tant que dépôt désigné pour les orientations sur l'approvisionnement dans le cadre de la SAEA, les renseignements du Guide des approvisionnements de SPAC devraient prendre en compte les directives énoncées sur le site Web de SAC.

31. EDSC, le SCC et SPC diffèrent dans la façon dont ils intègrent le Guide des approvisionnements et y font référence dans leurs propres cadres de gestion de l'approvisionnement. EDSC et le SCC n'exigent pas explicitement des agents d'approvisionnement qu'ils consultent le Guide des approvisionnements de SPAC lors de l'attribution de marchés réservés dans le cadre de la SAEA. Cependant, aucune restriction ne les empêche de l'utiliser comme référence. Les deux ministères ont élaboré des ressources internes, telles que des listes de vérification et des notes de service qui font référence aux principales exigences de la SAEA en matière d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones.

32. En revanche, SPC demande explicitement aux agents de négociation des contrats de consulter le Guide des approvisionnements lors de l'attribution de contrats dans le cadre de la SAEA. Par conséquent, lorsqu'il existe des limitations dans les orientations du Guide des approvisionnements sur les contrats attribués dans le cadre de la SAEA, ces mêmes limitations ont une incidence sur SPC.

33. SPAC utilise le Guide des approvisionnements comme cadre de gestion de l'approvisionnement lorsqu'il effectue des approvisionnement pour le compte d'autres ministères. De plus, les agents de négociation des contrats de SPAC peuvent également se référer à des documents d'orientation mis à la disposition de tous les agents de négociation des contrats, appelés « Fiches d'information sur les approvisionnements »⁹ qui aident à expliquer les enjeux clés et à offrir un soutien supplémentaire en plus des renseignements trouvés dans le Guide des approvisionnements.

⁹ Les « fiches d'information sur les approvisionnements » sont un outil de SPAC qui fournit des références rapides sur divers enjeux relatifs à l'approvisionnement fédéral. Elles se trouvent sur GCpédia (accessible uniquement sur le Réseau du gouvernement du Canada) et peuvent être utilisées par tous les ministères.

Cependant, les « Fiches d'information sur les approvisionnements » ne sont pas toujours à jour sur le site Web interne du gouvernement, GCpedia, qui est l'endroit où elles sont publiées.

La justification de la participation des Autochtones n'est pas prise en compte malgré les orientations établies

34. Une planification efficace de l'approvisionnement est essentielle pour déterminer a) les situations où un marché réservé dans le cadre de la SAEA est obligatoire ou b) les occasions d'encourager une participation des Autochtones plus large au processus d'approvisionnement fédéral. Un élément essentiel est la compréhension de l'étendue de la capacité des fournisseurs autochtones, qui peut jouer un rôle important dans la détermination de la stratégie d'approvisionnement appropriée et du type de marché réservé.

35. Il existe trois types de marchés réservés dans le cadre de la SAEA : obligatoires, volontaires et conditionnels.

- Un marché doit être **obligatoirement** réservé lorsqu'une population autochtone¹⁰ est le principal destinataire ou utilisateur final des biens ou des services acquis et que sa valeur dépasse 5 000 \$.
- Un marché peut être **volontairement** réservé si « la capacité des entreprises autochtones existe et que les exigences opérationnelles, le meilleur rapport qualité-prix, la prudence, la probité et la bonne gestion des contrats peuvent être assurés ».
- Un marché peut être **conditionnellement** réservé lorsqu'il n'est pas possible de déterminer les capacités des entreprises autochtones. Dans de tels cas, les fournisseurs non autochtones peuvent présenter des offres. Cependant, si deux entreprises autochtones ou plus présentent des offres conformes, le marché est alors annulé et les fournisseurs non autochtones deviennent inadmissibles.

36. La décision de réserver un marché dans le cadre de la SAEA revient au ministère client. Lorsqu'ils font des achats pour le compte d'autres ministères, les agents de négociation des contrats de SPAC doivent appuyer les ministères clients dans la planification des achats afin de déterminer s'il y a lieu de réserver des marchés. Les « Fiches d'information sur les approvisionnements » de SPAC complètent ces renseignements en proposant des approches telles que la réalisation d'études de marché, l'évaluation des capacités des entreprises autochtones et le choix de stratégies d'approvisionnement appropriées.

37. L'examen du BOA a également permis de constater que les ministères disposent de mécanismes internes pour encourager les entreprises autochtones à participer à la SAEA, tels que les comités d'examen internes du SCC pour les approvisionnements. Toutefois, malgré les orientations disponibles sur les conditions de mise en réserve des marchés dans le cadre de la SAEA et les stratégies possibles pour étayer ces décisions, le BOA a constaté qu'EDSC, le SCC et SPC avaient négligé d'incorporer dans le dossier des documents justifiant la raison pour

¹⁰ Par population autochtone, on entend :

- a. une région ou une communauté dans laquelle les Autochtones représentent au moins 51 % de la population;
- b. un groupe de personnes auquel l'approvisionnement est destiné et dans lequel les Autochtones représentent au moins 51 % du groupe.

laquelle un contrat devait être mis en réserve ou l'avait été volontairement dans le cadre de la SAEA.

38. Sur les 6 dossiers mis en réserve obligatoirement qui ont été examinés, 3 dossiers (2 pour SPC dans le cadre du même appel d'offres et 1 dossier pour EDSC) ne contenaient pas d'éléments justifiant que les services devaient être fournis à une population autochtone. Pour 10 des 21 marchés mis en réserve volontairement qui ont été examinés (y compris les 2 dossiers conditionnels), le BOA a noté qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments pour démontrer qu'EDSC, le SCC et SPC avaient déterminé la capacité des entreprises autochtones au cours de la phase de planification de l'approvisionnement.

39. Dans la grande majorité des dossiers examinés, la documentation de planification de l'approvisionnement du ministère client ne désignait pas clairement le type de marché réservé dans le cadre de la SAEA (c.-à-d. mise en réserve obligatoire, volontaire ou conditionnelle). C'était le cas pour plus de 75 % des dossiers examinés, dont 9 dossiers d'EDSC, 6 dossiers du SCC et 6 dossiers de SPC. Souvent, pour prendre ces décisions, le BOA s'est appuyé sur les dossiers de divulgation proactive pour cerner le type de mise en réserve appliqué.

40. Lorsque les ministères ne cernent pas clairement le type de mise en réserve dans le cadre de la SAEA dans la documentation de planification de l'approvisionnement, le risque d'une application incohérente de la stratégie augmente. Cela peut entraîner des occasions manquées de collaborer avec les entreprises autochtones et d'appuyer la réconciliation économique. De plus, lorsque la justification du type de mise de réserve choisie n'est pas documentée, les ministères peuvent ne pas être en mesure de démontrer qu'ils ont évalué la capacité des entreprises autochtones et examiné si les biens ou les services sont destinés à une population autochtone.

L'absence d'orientations sur les marchés conditionnellement réservés présente des risques pour l'équité, l'ouverture et la transparence

41. Comme indiqué au paragraphe 35, les marchés conditionnellement réservés sont l'un des trois types de mises en réserve dont disposent les autorités contractantes et peuvent être utilisés lorsqu'il n'est pas possible de déterminer s'il existe des entreprises autochtones qualifiées sur le marché. Dans le cadre de cet approvisionnement, les fournisseurs non autochtones peuvent présenter des offres, mais si deux entreprises autochtones ou plus présentent des appels d'offres conformes, la concurrence est alors limitée uniquement aux entreprises autochtones et l'approvisionnement est mis en réserve dans le cadre de la SAEA. Toutefois, s'il reste moins de deux offres de fournisseurs autochtones conformes après l'évaluation des soumissions (c'est-à-dire si les offres d'entreprises autochtones sont jugées non conformes ou non recevables ou si elles sont retirées), les offres présentées par des entreprises non autochtones seront prises en considération.

42. Le site Web de SAC ne donne aucune indication sur les cas dans lesquels il convient de recourir à un marché conditionnellement réservé sur la manière dont ces marchés doivent être gérés. Le BOA n'a pu repérer l'information liée à ce type de mise en réserve qu'à l'occasion de présentations faites par SAC aux entreprises et aux ministères fédéraux. En réponse à une demande de document du BOA, SAC a confirmé qu'il n'avait pas élaboré d'orientations précises pour aider les ministères dans le cadre des mises en réserve conditionnelles.

43. Le BOA a également constaté que le soutien de SAC sur ce sujet semble limité. Dans un dossier d'EDSC, l'autorité contractante a communiqué avec la boîte aux lettres centrale de

l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones de SAC pour demander s'il était possible de recourir à une mise en réserve conditionnelle après n'avoir reçu aucune offre dans le cadre d'un appel d'offres pour un marché réservé obligatoirement. 7 semaines plus tard, SAC a répondu qu'il n'était ni formé ni spécialisé dans l'approvisionnement fédéral et a conseillé à l'autorité de communiquer avec le coordonnateur de l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones d'EDSC ou de consulter le Guide des approvisionnements de SPAC.

44. Il convient de noter que le Guide des approvisionnements de SPAC ne donne pas de directives sur l'opportunité de recourir à une mise en réserve conditionnelle ni sur la gestion de l'approvisionnement qui fait appel à cette approche. Bien qu'une « Fiche d'information sur les approvisionnements » de 2022 reconnaisse l'existence de mises en réserve conditionnelles dans le cadre de la SAEA, elle ne fournit pas d'instructions détaillées sur la manière de les mettre en œuvre dans les documents d'appel d'offres. En particulier, il n'explique pas comment communiquer clairement aux soumissionnaires potentiels le fait que le marché ne peut être limité aux entreprises autochtones que si au moins deux offres conformes sont reçues de la part de fournisseurs autochtones.

45. De plus, il n'existe pas de clauses uniformisées pour les appels d'offres qui sont réservés conditionnellement aux entreprises autochtones. Cette situation pose problème, car ces marchés sont soumis aux dispositions des accords commerciaux applicables, *sauf si* deux offres conformes ou plus sont reçues d'entreprises autochtones. Afin de préserver l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement, il est essentiel que tous les soumissionnaires potentiels soient conscients des limitations possibles qui peuvent avoir une incidence sur leur offre ou l'exclure dans le cadre d'un marché réservé conditionnellement, y compris les limitations de leur droit à contester les décisions d'attribution des contrats auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) ou du BOA.

46. Si un marché réservé conditionnellement est administré de manière incorrecte, il pourrait entraîner l'exclusion injustifiée d'un approvisionnement des obligations de l'accord commercial.

Des orientations contradictoires entraînent une mauvaise application des exigences d'admissibilité à la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

47. Deux exigences essentielles d'admissibilité à la SAEA ont été mises en place depuis 1996 pour garantir que les contrats et les avantages escomptés atteignent les communautés autochtones :

1. une entreprise est autochtone lorsqu'une personne autochtone ou une entreprise autochtone détient au moins 51 % de la propriété et du contrôle de l'entreprise (c.-à-d. le critère de propriété et de contrôle autochtones);
2. au moins 33 % de la valeur totale du travail effectué dans le cadre d'un marché réservé dans le cadre de la SAEA est réalisée par l'entreprise autochtone qui a obtenu le contrat ou par une combinaison de cette entreprise et d'autres entreprises qui remplissent également le critère de propriété et de contrôle autochtones de 51 % (c.-à-d. le critère du contenu autochtone).

48. Bien que ces exigences d'admissibilité existent depuis longtemps, le BOA a constaté que les orientations relatives à ces exigences fournies par SAC sur son site Web et dans le Guide des approvisionnements de SPAC n'étaient pas cohérentes. Cela a entraîné une certaine confusion et

une mauvaise application des exigences dans les différents ministères, comme le montrent les conclusions qui suivent.

Application des exigences de la Stratégie d’approvisionnement auprès des entreprises autochtones pour confirmer les entreprises autochtones admissibles

9. Aux fins de la SAEA, une entreprise autochtone doit répondre à l’un des critères suivants, à la condition que les personnes autochtones détiennent au moins 51 % de la propriété et du contrôle de l’entité :

- une bande selon la définition de la *Loi sur les Indiens*¹¹;
- une entreprise individuelle;
- une société à responsabilité limitée;
- une coopérative;
- un partenariat;
- une organisation sans but lucratif;
- une coentreprise comprenant deux ou plusieurs entreprises autochtones ou une entreprise autochtone et une entreprise non autochtone, pourvu que la ou les entreprises autochtones détiennent au moins 51 % de la propriété et du contrôle de la coentreprise.

50. Par le passé, l’admissibilité d’un fournisseur dans le cadre de la SAEA reposait sur l’attestation de son statut d’entreprise autochtone lorsqu’il soumissionnait pour un marché réservé. L’article 9.40.45 du Guide des approvisionnements de SPAC détaille les procédures liées à ces certifications ainsi que les clauses du Guide des clauses et conditions uniformisées d’achat (CCUA)¹² à intégrer dans les appels d’offres présentés dans le cadre de la SAEA et les contrats qui en découlent.

Clauses obligatoires dans l’appel d’offres :

- La clause A3000T exige du soumissionnaire qu’il certifie qu’il répond, et continuera de répondre pendant toute la durée du contrat, à la définition d’une entreprise autochtone. Les fournisseurs sont tenus d’accepter que tout sous-traitant qu’ils engagent dans le cadre

¹¹ Utilisation du terme « Indien » – Beaucoup d’Autochtones au Canada préfèrent ne pas se décrire comme « Indiens » et considèrent que ce terme est enraciné dans le colonialisme et le racisme. Selon la *Loi sur les Indiens*, le sens juridique précis du terme « Indien » renvoie aux membres des Premières Nations qui ont le droit de s’inscrire. Il est souvent utilisé dans le contexte des ministères, des documents, des politiques et des lois historiques. Aujourd’hui, le terme « Indien » est surtout utilisé au sens juridique. La plupart des autres usages sont déconseillés et considérés comme offensants.

¹² Le Guide des CCUA est un document de référence du gouvernement canadien qui fournit les clauses et conditions d’approvisionnement uniformisées utilisées par SPAC lors de l’achat de biens et de services. Le Guide des CCUA n’est plus mis à jour depuis juin 2023. Les clauses auparavant étiquetées comme « actives » dans le Guide sont maintenant affichées comme archivées. Les contrats comportant des clauses du Guide des CCUA demeurent valides.

d'un contrat subséquent satisfasse aux exigences liées à sa définition d'une entreprise autochtone.

- La clause A3001T exige des soumissionnaires qu'ils affirment être le propriétaire de leur entreprise autochtone et qu'ils sont une personne autochtone.

Clauses obligatoires dans le contrat qui en découle :

- La clause A3000C exige que le fournisseur qui a attribué le contrat dans le cadre de la SAEA continue de répondre à la définition d'entreprise autochtone tout au long de la durée du contrat.

51. Les dispositions et les clauses contractuelles uniformisées jouent un rôle crucial dans l'approvisionnement fédéral en assurant la cohérence, la conformité juridique et la transparence des contrats. Ces clauses fournissent un langage clair et juridiquement valable qui aide les agents de négociation des contrats à appliquer uniformément les exigences contractuelles, réduisant ainsi l'ambiguïté et les risques. Bien que le Guide des approvisionnements de SPAC et les clauses uniformisées aient été élaborés à l'origine à l'intention des agents de négociation des contrats de SPAC, des ministères comme EDSC, le SCC et SPC et bien d'autres y font souvent référence ou les intègrent, surtout lorsque SPAC est visé ou lorsqu'on utilise des modèles élaborés par ce dernier. Dans le contexte de la SAEA, les clauses contractuelles servent à confirmer l'admissibilité des entreprises autochtones et à définir les procédures de vérification.

52. Le BOA a constaté que, même si l'orientation du SCC faisait convenablement référence aux clauses nécessaires pour les appels d'offres ou les contrats relevant de la SAEA, EDSC ne disposait pas d'orientation comprenant ces clauses nécessaires de la SAEA. Cependant, puisque SPC renvoie les agents de négociation des contrats au Guide des approvisionnements, les agents d'approvisionnement de SPC disposent d'orientations claires quant à l'obligation d'intégrer les clauses. Malgré cela, l'examen des dossiers d'approvisionnement par le BOA a révélé que la grande majorité des dossiers ne contenaient pas les clauses nécessaires.

53. Dans 8 des 17 demandes de soumissions concurrentielles examinées, le BOA a constaté que les documents de soumission ne comprenaient pas les clauses obligatoires A3000T et A3001T, qui exigent que les fournisseurs soumettent leurs certifications autochtones avec leurs offres. Dans 5 des 7 dossiers concernant les processus non concurrentiels ou préavis d'adjudication de contrat¹³, OPO le BOA a également constaté que les clauses obligatoires n'avaient pas été fournies aux fournisseurs potentiels. Par conséquent, les fournisseurs retenus dans le cadre de ces processus n'ont pas eu à certifier qu'ils répondaient à la définition d'une entreprise autochtone avant l'attribution du contrat. Ces 13 processus d'approvisionnement ont mené à l'attribution de 16 contrats.

¹³ Un préavis d'adjudication de contrat (PAC) est un avis public qu'un ministère du gouvernement publie lorsqu'il a l'intention d'attribuer un contrat à un fournisseur en particulier sans passer par un processus de mise en concurrence, mais qu'il estime qu'aucun autre fournisseur n'est en mesure d'exécuter le travail. Cela donne aux autres fournisseurs la possibilité de démontrer qu'ils peuvent répondre aux exigences – si personne ne se manifeste, le contrat est attribué comme prévu.

54. Dans l'un de ces 16 contrats attribués, la clause A3000C a été comprise, qui exige que le fournisseur continue de répondre à la définition d'entreprise autochtone pendant toute la durée du contrat. Les 15 autres contrats examinés ne comportaient pas cette clause.

55. En l'absence de ces clauses, il n'existe aucun mécanisme formel permettant de tenir l'entrepreneur responsable du non-respect des exigences de la SAEA pendant toute la durée du contrat.

Nouvelle orientation de Services aux Autochtones Canada : registre sur le Répertoire des entreprises autochtones

56. En avril 2022, SAC a publié sur son site Web de nouvelles orientations stipulant que les fournisseurs autochtones doivent être inscrits au REA (à moins d'en être exemptés) pour être admissibles aux marchés dans le cadre de la SAEA. Cette nouvelle orientation est conforme à l'article E.2.2.2.4 de la Directive sur la gestion de l'approvisionnement, qui exige que le Cadre de gestion de l'approvisionnement du ministère « maintiennent un processus selon lequel Services aux Autochtones Canada doit effectuer des vérifications auprès des entreprises autochtones, conformément au Répertoire des entreprises autochtones ». L'inclusion d'un fournisseur dans le REA indique qu'il remplit le critère de 51 % de propriété et de contrôle autochtones.

57. Le Guide des approvisionnements de SPAC ne représente pas l'obligation faite aux agents de négociation des contrats de vérifier le REA afin de confirmer que les fournisseurs y sont enregistrés (ou exemptés) avant d'attribuer des marchés réservés dans le cadre de la SAEA. De plus, il n'existe pas de clauses détaillant l'obligation, dans une demande de soumissions, pour les fournisseurs d'être répertoriés dans le REA ou de faire partie d'une exemption afin d'être considérés comme admissibles à un marché réservé dans le cadre de la SAEA. En 2022, SPAC a publié une « Fiche d'information sur les approvisionnements » intitulée « L'engagement de 5 % pour soutenir les entreprises autochtones », qui informe les agents de négociation des contrats que les fournisseurs doivent être inscrits au REA ou exemptés au moment de l'attribution d'un contrat dans le cadre de la SAEA. Toutefois, ces orientations n'indiquent pas aux agents de négociation des contrats de documenter ce fait dans le dossier d'approvisionnement, ce qui peut entraîner des incohérences dans la tenue des dossiers et la surveillance.

58. Il est important que SAC communique toute mise à jour des exigences d'admissibilité aux ministères et qu'il collabore auprès de SPAC afin de mettre à jour leur plateforme de communication établie – dans ce cas, le Guide des approvisionnements de SPAC – afin de s'assurer que les agents de négociation des contrats sont informés de ce changement en temps opportun et peuvent l'appliquer de manière appropriée à leurs besoins. Les agents de négociation des contrats doivent également avoir accès aux clauses nécessaires afin de pouvoir faire respecter les exigences d'admissibilité de la SAEA. Ce manque d'harmonisation peut être source de confusion pour les agents d'approvisionnement qui s'appuient sur le Guide des approvisionnements, augmentant ainsi le risque que des contrats soient attribués à des fournisseurs qui ne remplissent pas ou ne continuent pas de remplir les exigences d'admissibilité de la SAEA.

59. Les orientations d'EDSC demandent aux agents de négociation des contrats de vérifier qu'une entreprise est inscrite dans le REA avant d'attribuer un contrat dans le cadre de la SAEA.

Le SCC utilise une liste de vérification demandant aux agents de négociation des contrats de confirmer que les fournisseurs figurent dans le REA. SPC a publié une note de service conseillant aux agents de vérifier les entreprises inscrites au REA. Cependant, aucun des ministères n'exige que les agents de négociation des contrats intègrent dans le dossier la preuve que le REA a été vérifié.

60. Par conséquent, dans la majorité des dossiers examinés (20 sur 27) il n'y avait pas d'éléments probants démontrant que les autorités contractantes d'EDSC, du SCC, de SPC ou de SPAC avaient examiné le REA pour confirmer que le fournisseur était inscrit au REA avant l'attribution du contrat, ou en était exempté.

61. Le BOA a confirmé auprès de SAC que 3 des 27 fournisseurs sélectionnés pour l'attribution du contrat n'étaient pas inscrits au REA au moment de l'attribution du contrat et ne l'étaient toujours pas au moment de l'établissement du présent rapport.

62. Dans 1 cas, EDSC a attribué un contrat à un fournisseur unique qui n'était pas inscrit au REA. Bien qu'EDSC ait conseillé au fournisseur de s'inscrire avant l'attribution du contrat, celui-ci a été conclu sans confirmation. Le ministère a ensuite défendu sa décision auprès du BOA en invoquant la crainte que le processus d'inscription du REA ne soit source d'exclusion ou de lourdeur pour certaines personnes autochtones. Bien que le ministère ait cherché à appuyer une participation inclusive, il n'aurait pas dû prendre cette décision unilatéralement, sans aucune consultation ni justification au dossier. Le fait de procéder sans confirmer le statut autochtone du fournisseur par l'enregistrement au REA soulève des questions quant à l'admissibilité du fournisseur et met en évidence les limites du processus actuel de vérification du statut d'entreprise autochtone dans le cadre de l'approvisionnement.

63. Cela met en lumière une lacune importante dans les pratiques de conformité et de documentation. Afin de préserver l'intégrité de la SAEA, les ministères doivent s'assurer que les fournisseurs sont inscrits au REA avant d'attribuer un marché réservé, et que toute dérogation à l'inscription au REA est clairement documentée dans le dossier du contrat.

Notifications aux fournisseurs autochtones de la perspective de se voir attribuer des marchés réservés

64. Selon l'alinéa 9.40.35f) du Guide des approvisionnements, lorsqu'un agent de négociation des contrats publie une demande de soumissions dans le cadre de la SAEA sur le Service électronique d'appels d'offres du gouvernement (SEAOG), il doit informer les fournisseurs potentiels que l'approvisionnement a été réservé dans le cadre de la SAEA et que les fournisseurs doivent certifier qu'ils remplissent les conditions requises pour être une entreprise autochtone au sens de la SAEA. Cette exigence s'appliquait à 15 processus de demande de soumissions¹⁴ Parmi ceux-ci, 3 des 15 demandes de soumissions publiées sur SEAOG ne comportaient pas la déclaration nécessaire.

¹⁴ Certains processus de demande de soumissions ont donné lieu à plusieurs attributions de contrats : un processus a mené à la conclusion de 3 contrats, et un autre, à la conclusion de 2 contrats. Ces 5 contrats ne sont associés qu'à 2 demandes de soumissions et sont donc comptabilisés une seule fois dans le total des demandes de soumissions afin d'éviter les doubles emplois.

65. Cette omission peut créer une incertitude pour les fournisseurs potentiels quant à l'applicabilité du marché réservé dans le cadre de la SAEA et peut avoir pour conséquence que les entreprises autochtones admissibles ne participent pas à l'approvisionnement alors que celui-ci est réservé à leur profit. De plus, cela peut également entraîner la participation de fournisseurs inadmissibles (c.-à-d. des entreprises non autochtones) à un processus dans lequel ils n'ont aucune chance d'être retenus, ce qui risque de compromettre l'intégrité de l'approvisionnement et les résultats visés par la SAEA.

Assurer une participation autochtone significative par les exigences en matière de contenu

66. Comme indiqué à l'origine dans l'Avis sur la Politique des marchés 1996-2 archivé du Conseil du Trésor, le critère de contenu autochtone visait à garantir qu'au moins 33 % de la valeur totale du travail effectué dans le cadre d'un marché réservé dans le cadre de la SAEA soit réalisé par l'entrepreneur autochtone ou par une collaboration entre cet entrepreneur et d'autres entreprises autochtones. En exigeant qu'une partie de la valeur du contrat (un tiers) soit fournie par des entreprises autochtones, le critère appuie l'engagement du Canada à promouvoir la croissance économique et la réconciliation avec les peuples autochtones.

67. Cette exigence est primordiale pour l'intégrité de la SAEA. Si le critère relatif au contenu de 33 % prévu par la SAEA n'est pas correctement appliqué ou mis en œuvre, il peut conduire à l'exploitation. Les entreprises non autochtones peuvent utiliser les entreprises autochtones comme des sociétés-écrans, c'est-à-dire des entités qui satisfont à l'exigence de propriété minimale sur le papier, mais qui n'effectuent pas réellement le travail, ce qui leur permet d'accéder de manière déloyale à des contrats destinés à être réservés aux entreprises autochtones.

68. Le BOA a constaté que les orientations données aux ministères sur cette composante essentielle de la SAEA étaient largement absentes et que les informations minimales fournies étaient contradictoires.

69. Selon le site Web de SAC, les ministères peuvent demander à SAC de réaliser un audit ultérieur à l'attribution afin de vérifier le critère de contenu de 33 %. Cependant, selon SAC, le suivi et la surveillance du critère relèvent de la responsabilité première des ministères. Le BOA n'a trouvé aucune preuve démontrant que cette attente a été communiquée aux ministères. De plus, SAC a indiqué au BOA qu'il ne fournissait pas d'orientations pour appuyer les ministères fédéraux en matière de suivi des contrats et qu'il « ne dispose actuellement pas de documents d'orientation sur le critère de contenu de 33 % ».

70. Non seulement les directives de SAC concernant la *responsabilité* du contrôle du critère de 33 % sont insuffisamment définies, mais ce qui est encore plus alarmant, c'est l'absence totale d'orientations claires à l'intention des ministères *sur le moment et la manière* dont ce contrôle doit être appliqué.

71. Il existe un conflit entre le site Web de SAC et le Guide des approvisionnements quant au contexte dans lequel le critère de contenu autochtone de 33 % doit être vérifié. Le site Web de SAC propose une définition limitée, précisant ce qui suit :

Au moins 33 % de la valeur totale du travail effectué dans le cadre d'un marché dans le cadre de la SAEA est réalisée par l'entreprise autochtone qui a obtenu le contrat ou par une combinaison de

cette entreprise et d'autres entreprises qui remplissent également le critère de propriété et de contrôle autochtones de 51 %.

72. En revanche, le Guide des approvisionnements ne traite du critère de contenu de 33 % que dans le contexte des propositions de fournisseurs impliquant de la sous-traitance. Dans ce cas, les fournisseurs doivent certifier dans leur offre qu'au moins 33 % de la valeur du contrat sera réalisée par une entreprise autochtone. Ces orientations sont étroitement ciblées et ne représentent pas l'intention plus large du critère de contenu de 33 %.

73. Par conséquent, le Guide des approvisionnements laisse entendre que le critère de contenu de 33 % ne s'applique que dans le cadre de la sous-traitance et n'est pas nécessaire pour d'autres contrats attribués dans le cadre de la disposition de la SAEA sur les marchés réservés. Ce conflit entre le site Web de SAC et le Guide des approvisionnements crée de l'incertitude et nuit à l'objectif visé, à savoir garantir que le critère de contenu de 33 % s'applique à tous les contrats attribués dans le cadre de la SAEA, y compris les coentreprises et les sous-traitants.

74. Le BOA convient que les ministères sont les mieux placés pour contrôler le critère du contenu de 33 %, étant donné leur capacité à assurer une surveillance en temps opportun et leur accès direct aux informations nécessaires à une gestion appropriée des contrats. Cependant, les ministères doivent également être clairement sensibilisés à cette responsabilité, recevoir des conseils sur ce qui doit être contrôlé et sur la manière dont ce contrôle doit être effectué. En outre, les ministères doivent être soutenus par SAC pour comprendre les circonstances potentielles qui peuvent donner lieu à la nécessité de demander à SAC un audit postérieur à l'attribution.

75. L'examen du BOA n'a révélé aucune indication dans les directives d'EDSC, du SCC et de SPC que l'exigence de 33 % doit être contrôlée par le propriétaire de l'entreprise ou l'autorité contractante, ni aucune indication de communications ministérielles renforçant cette exigence. Comme SAC n'a pas fourni d'orientations aux ministères, ce résultat n'est pas surprenant.

76. Dans les 23 dossiers où l'entrepreneur a réalisé des travaux dans le cadre du contrat à ce jour¹⁵, rien ne prouve qu'EDSC, le SCC ou SPC a vérifié que le critère de contenu de 33 % a été respecté pendant l'administration du contrat, ni que des mécanismes ou des outils ont été mis en place pour suivre les progrès du fournisseur. L'échec des ministères à faire respecter cette exigence compromet un objectif fondamental de la SAEA et crée un risque que des entités non autochtones bénéficient de manière disproportionnée de contrats destinés à soutenir le développement économique autochtone.

77. Les ministères ont fourni les commentaires suivants au BOA concernant le suivi du critère de contenu de 33 % :

- EDSC : Conformément à l'article 9.4 du Guide des approvisionnements sur AchatsCanada, s'il s'agit d'un contrat (biens, services ou construction) pour lequel une entreprise présente une soumission qui prévoit le recours à des sous-traitants, le fournisseur doit certifier dans sa soumission qu'au moins 33 % de la valeur des travaux effectués dans le cadre du contrat seront réalisés par une entreprise autochtone. EDSC ne surveille pas officiellement la sous-

¹⁵ Pour les 4 autres dossiers, aucune évaluation n'a pu être réalisée puisque les travaux n'avaient pas encore commencé dans le cadre de ces contrats au cours de la période couverte par le présent examen.

traitance, qui est facultative. La surveillance du respect de l'exigence de participation autochtone de 33 % n'est possible que lorsque les propositions prévoient des contrats de sous-traitance.

- EDSC a ensuite fait remarquer au BOA que, dans les échantillons examinés par le BOA, « aucune des propositions soumises par les soumissionnaires sélectionnés ne prévoyait de sous-traitance, de sorte que la surveillance de 33 % ne s'applique pas à ce contrat ».
- SCC : Il n'existe actuellement pas de processus en place pour garantir que 33 % de la valeur d'un contrat attribué dans le cadre de la SAEA soit réalisée par une entreprise autochtone. Le SCC travaille habituellement avec des particuliers ou des [établissements] résidentiels communautaires, dont on peut supposer qu'elles sont dirigées par les populations autochtones en question.
- SPC : SPC avait noté que les orientations actuelles offertes par SAC et les clauses proposées par SPAC... ne déclarent pas explicitement que 33 % de la valeur des travaux effectués dans le cadre d'un contrat doit être effectuée par une entreprise autochtone...

78. Le BOA n'est pas d'accord avec les points de vue des ministères mentionnés ci-dessus. Le critère de contenu de 33 % doit être appliqué dans *toutes* les situations où le contrat est attribué dans le cadre de la SAEA. Ces situations comprennent les contrats impliquant une sous-traitance, ainsi que ceux n'impliquant pas de sous-traitance.

79. Malgré le caractère durable de la SAEA et son rôle dans l'attribution de centaines de millions de dollars de contrats chaque année, SAC a omis de communiquer clairement aux ministères leur obligation de surveiller le critère de 33 % de contenu autochtone et d'en rendre compte. Cette omission n'est pas un simple oubli administratif – elle témoigne d'un mépris systémique de l'objectif fondamental de la SAEA : veiller à ce que les entreprises autochtones bénéficient de retombées économiques significatives et mesurables par l'intermédiaire de l'approvisionnement fédéral. En l'absence d'orientations claires, de mécanismes de responsabilisation ou d'un engagement cohérent des ministères, il n'existe aucune garantie raisonnable que le Canada puisse démontrer de manière crédible que les entreprises autochtones sont avantagés par ces contrats de manière significative.

Clauses contractuelles visant à faire respecter le critère de 33 % de contenu autochtone

80. En outre, le BOA a constaté qu'il n'existait aucune clause contractuelle à l'appui du critère de 33 % de contenu autochtone dans le Guide des approvisionnements de SPAC, dans le Guide des CUA ou dans les directives ministérielles. Par conséquent, aucun des 27 contrats examinés ne comprenait de clauses détaillant l'obligation de l'entrepreneur de garantir que 33 % de la valeur du contrat soit réalisée par des fournisseurs autochtones.

81. Les clauses contractuelles sont essentielles pour garantir que les fournisseurs sont informés de leurs obligations au titre du critère de contenu de 33 % avant de conclure un marché réservé dans le cadre de la SAEA, et qu'ils sont légalement tenus de respecter ce critère pendant toute la durée du contrat. En tant que ministère responsable de la mise en œuvre et du conseil sur la SAEA, SAC a le devoir de collaborer avec SPAC pour s'assurer que les ministères fédéraux ont accès aux clauses nécessaires pour faire respecter les exigences de la SAEA.

Lacunes en matière d'audit dans la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones : une faiblesse systémique dans la surveillance et le contrôle

82. SAC réalise trois types d'audits de la conformité dans le cadre de la SAEA :

- Un **audit préalable à l'attribution** est obligatoire pour les contrats attribués dans le cadre de la SAEA évalués à 2 millions de dollars ou plus, et l'attribution du contrat est subordonnée aux résultats positifs de l'audit.
- Un **audit ultérieur à l'attribution n'est pas** obligatoire, mais il est effectué si un ministère soupçonne que les conditions du contrat relatives à la participation des fournisseurs autochtones ne sont pas respectées.
- Un **audit discrétionnaire** est effectué dans les cas où un contrat en cours ou passé, attribué dans le cadre de la SAEA, est en cause.

83. Les audits préalables à l'attribution du marché sont effectués pour vérifier que les entreprises respectent le critère de 51 % de propriété et de contrôle autochtones. Des audits ultérieurs à l'attribution et des audits discrétionnaires sont effectués pour vérifier que les entreprises continuent à respecter ce critère, ainsi que le critère de 33 % de contenu autochtone.

Le non-respect des obligations d'audit préalable à l'attribution du marché est le signe d'une défaillance dans la surveillance

84. Les audits préalables à l'attribution sont un mécanisme de contrôle important pour les contrats d'une valeur égale ou supérieure à 2 millions de dollars qui sont soumis au régime des marchés réservés dans le cadre de la SAEA. Ces audits permettent de s'assurer que toutes les exigences d'admissibilité dans le cadre de la SAEA sont remplies avant l'attribution d'un contrat. Ces audits garantissent que les contrats sont attribués aux entreprises admissibles et réduisent les risques de non-conformité. Une fois l'audit terminé, les résultats doivent être communiqués par SAC à l'autorité contractante afin qu'elle puisse procéder à l'attribution du contrat, ainsi qu'à l'entreprise qui a fait l'objet de l'audit.

85. Le site Web de SAC indique clairement que des audits préalables à l'attribution doivent être effectués comme condition d'attribution des contrats d'une valeur égale ou supérieure à 2 millions de dollars, et mentionne la responsabilité des autorités contractantes de demander cet audit. Le site Web détaille également les responsabilités de SAC une fois les audits terminés, ainsi que les répercussions qu'auront les résultats de l'audit sur les décisions d'attribution des contrats et les processus d'approvisionnement. Cette exigence figure également dans la formation obligatoire proposée par l'École de la fonction publique du Canada à tous les responsables de l'approvisionnement fédéral, intitulée « Considérations autochtones en matière d'approvisionnement ». De plus, cette information a été intégrée dans le Guide des approvisionnements de SPAC.

86. Le BOA a constaté qu'EDSC a communiqué l'obligation de procéder à un audit préalable à l'attribution de ses agents de négociation des contrats. Il n'y a aucun élément permettant de démontrer que le SCC a publié des orientations internes similaires concernant cette exigence. SPC renvoie au Guide des approvisionnements pour les directives sur l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones, qui fournit des orientations appropriées

concernant cette exigence. SPC a informé le BOA qu'il n'était pas au courant de l'exigence d'effectuer des audits préalables à l'attribution pour les contrats de plus de 2 millions de dollars.

87. Sur les 27 contrats examinés par le BOA, 13 ont été évalués à plus de 2 millions de dollars (1 pour EDSC, 3 pour le SCC, 9 pour SPC). Dans 9 des 13 dossiers, il n'y avait aucune preuve démontrant que SAC avait été informé par le SCC, SPC ou les autorités contractantes de SPAC d'effectuer un audit obligatoire préalable à l'attribution. Par conséquent, aucun élément probant n'indique que des audits préalables à l'attribution ont été réalisés par SAC dans ces cas.

88. Dans 3 contrats découlant de la même demande de soumissions de SPC, l'autorité contractante de SPC a communiqué avec SAC pour l'informer du soumissionnaire retenu avant l'attribution, mais n'a reçu aucune réponse. L'autorité contractante a également envoyé 2 courriels de suivi sur une période de 2 mois auxquels SAC pas non plus répondu. SPC a procédé à l'attribution du contrat sans que SAC ait confirmé le statut d'entreprise autochtone du soumissionnaire afin de ne pas prolonger le délai d'attribution du contrat.

89. Dans le seul dossier restant concernant un contrat attribué par SPAC au nom d'EDSC, l'autorité contractante de SPAC a demandé à SAC d'effectuer un audit obligatoire préalable à l'attribution et, en réponse, SAC a déclaré que le soumissionnaire était enregistré au REA et son statut actif et qu'un contrat pouvait être attribué. Le BOA n'a trouvé aucune preuve qu'un audit préalable à l'attribution ait été mené par SAC.

90. L'obligation pour SAC de réaliser un audit préalable à l'attribution de contrats d'une valeur égale ou supérieure à 2 millions de dollars est une mesure de sauvegarde visant à garantir que les fournisseurs auxquels sont attribués des contrats destinés à des entreprises autochtones satisfont aux critères de 51 % de propriété et de contrôle autochtones. En ne demandant pas et en n'obtenant pas ces audits, le SCC, SPC et SPAC (lorsqu'il agissait en tant qu'autorité contractante pour le compte du SCC) ont contourné un mécanisme de responsabilité essentiel, ce qui a potentiellement permis d'attribuer des contrats à des fournisseurs inadmissibles. Ceci est révélateur d'un manquement systémique à un contrôle obligatoire destiné à préserver l'intégrité de la SAEA.

91. De plus, SAC ne surveille pas les lacunes en matière de conformité à l'audit. Les ministères soumettent à SAC leurs rapports annuels sur les activités d'approvisionnement autochtone, qui indiquent les contrats évalués à plus de 2 millions de dollars. SAC ne procède pas à des vérifications croisées de ces rapports afin de déterminer si des audits préalables à l'attribution ont été demandés pour tous les contrats concernés, conformément à la procédure. En adoptant un rôle plus proactif, SAC pourrait accroître la vigilance des ministères et améliorer la conformité dans son ensemble.

92. SAC devrait dépasser son rôle passif et assumer sa responsabilité conjointe dans le processus d'audit préalable à l'attribution des marchés. Alors que les pratiques actuelles reposent sur les demandes des ministères, SAC est particulièrement bien placé pour cerner les lacunes et accroître la vigilance des ministères. Comblar cet écart est essentiel pour renforcer la supervision de la stratégie et s'assurer que les fonds publics sont attribués en respectant les exigences de diligence raisonnable.

Le recours limité aux audits postérieurs à l'attribution des marchés compromet la conformité

93. Les audits postérieurs à l'attribution menés par SAC visent à assurer le maintien de la conformité avec la SAEA après l'attribution d'un contrat. Ces audits permettent de vérifier que l'entreprise adjudicataire conserve au moins 51 % d'intérêts autochtones et qu'un minimum de 33 % de la valeur du contrat est exécuté par une entreprise autochtone pendant toute la durée du contrat. Cette surveillance est essentielle pour protéger l'intégrité de la stratégie, prévenir les déclarations trompeuses et s'assurer que les avantages économiques destinés aux communautés autochtones se concrétisent. Ces audits sont considérés comme facultatifs par SAC et, à ce titre, ne sont pas requis par la SAEA.

94. Le site Web de SAC indique que des audits ultérieurs à l'attribution devraient être demandés lorsqu'un ministère « soupçonne que les conditions du contrat relatives à la participation des fournisseurs autochtones ne sont pas respectées », et dans le cas d'un audit discrétionnaire, « lorsqu'un contrat en cours ou passé qui a été attribué dans le cadre de la SAEA est en cause ». Cependant, il n'existe aucune orientation sur la façon dont les autorités contractantes sont censées déterminer quand elles doivent communiquer avec SAC pour déclencher ces audits.

95. Le Guide des approvisionnements indique que les autorités contractantes peuvent demander un audit de la conformité « lorsque les agents de négociation des contrats le jugent nécessaire », sans fournir d'information sur les circonstances qui justifieraient une telle demande. La valeur des audits de la conformité est remise en question, car les autorités contractantes ne reçoivent aucune orientation sur les indicateurs potentiels de non-conformité.

96. Les cadres de gestion de l'approvisionnement et les orientations fournies par EDSC, le SCC et SPC à leurs agents de négociation des contrats ne fournissent pas de directives concernant les audits ultérieurs à l'attribution. Le cadre de gestion de l'approvisionnement de SPC renvoie au Guide des approvisionnements pour les orientations sur l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones, qui ne définit pas clairement le moment où ces audits doivent être déclenchés. Sur les 27 dossiers, 23 dossiers ont donné lieu à des travaux effectués dans le cadre du contrat au cours de la période couverte par le présent examen. Pour ces 23 dossiers, rien n'indique qu'un audit ultérieur à l'attribution ait été demandé par les ministères ou mené par SAC à titre discrétionnaire. Pour les 4 autres dossiers, aucune évaluation n'a pu être réalisée puisque les travaux n'avaient pas encore commencé dans le cadre de ces contrats.

97. EDSC, le SCC et SPC ont confirmé au BOA qu'ils n'ont jamais demandé que SAC effectue des audits ultérieurs à l'attribution pour les contrats qu'ils ont attribués au cours de la période couverte par le présent examen.

98. En l'absence de critères ou d'indicateurs de non-conformité définis, les autorités contractantes doivent s'en remettre à leur jugement subjectif, ce qui peut les amener à manquer des occasions de détecter et de régler les problèmes liés à l'exécution des contrats. Ce manque de clarté augmente le risque que des contrats justifiant un examen minutieux soient systématiquement négligés. Les ministères peuvent ne pas savoir quand un audit est approprié et, en l'absence de déclencheurs ou d'orientations clairs, l'efficacité des audits ultérieurs à l'attribution et des audits discrétionnaires en tant qu'outil de contrôle de la conformité est considérablement réduite.

Approvisionnement sans responsabilité : les fournisseurs autochtones sont privés d'un recours équitable dans les marchés publics fédéraux

99. Il existe des mécanismes de recours pour les fournisseurs qui souhaitent contester l'attribution de contrats fédéraux *qui ne font pas* l'objet d'un marché réservé dans le cadre de la SAEA. Les fournisseurs peuvent déposer une plainte auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) ou du BOA, selon la nature de l'enjeu soulevé et la valeur estimée du contrat. Le TCCE traite certaines plaintes liées à des questions d'approvisionnement découlant des obligations liées aux accords de libre-échange. De plus, le BOA examine certaines plaintes concernant des contrats dont la valeur monétaire est inférieure aux seuils fixés par l'Accord de libre-échange canadien (ALEC). Ces mécanismes de recours proposés par le TCCE et le BOA sont essentiels, car ils offrent aux fournisseurs un moyen formel d'obtenir réparation, favorisent la responsabilisation dans le cadre de la passation de marchés gouvernementaux et contribuent à garantir que les processus d'approvisionnement demeurent équitables, ouverts et transparents.

100. Cependant, les fournisseurs autochtones qui ont des plaintes concernant l'attribution¹⁶ des contrats dans le cadre de la SAEA n'ont accès ni aux mécanismes de recours du TCCE ni à ceux du BOA en raison du statut d'exemption de ces contrats aux accords commerciaux. Par conséquent, les fournisseurs autochtones n'ont essentiellement nulle part où s'adresser s'ils estiment qu'un contrat attribué dans le cadre de la SAEA enfreint les règles d'approvisionnement.

101. En l'absence d'un mécanisme de recours dédié permettant aux fournisseurs autochtones de déposer des plaintes relatives aux processus d'approvisionnement de la SAEA, les fournisseurs autochtones n'ont d'autre choix que de s'adresser à la Cour fédérale pour contester ces contrats. Cette voie peut être coûteuse, longue et juridiquement complexe, ce qui en fait une option peu souhaitable pour de nombreuses entreprises autochtones. Cette situation crée un paradoxe regrettable pour les fournisseurs autochtones qui souhaitent participer au système fédéral d'approvisionnement. D'une part, le Canada cherche à attirer la participation des fournisseurs autochtones par l'intermédiaire de son engagement d'attribuer 5 % de la valeur totale des contrats à des entreprises autochtones, ainsi qu'à ses engagements à attribuer des contrats à des entreprises autochtones qui détiennent 51 % des droits de propriété et à respecter le critère de contenu autochtone de 33 % dans le cadre de la SAEA. Toutefois, les fournisseurs autochtones participant aux processus d'approvisionnement dans le cadre d'un marché réservé dans le cadre de la SAEA ont moins accès aux mécanismes formels de contestation et aux possibilités de recours que les fournisseurs non autochtones participant à des marchés non réservés dans le cadre de la SAEA.

102. SAC est conscient de cette lacune. Dans les commentaires de l'ombud de l'approvisionnement au Bureau de l'écologisation des opérations gouvernementales en février 2022, SAC a souligné les restrictions juridictionnelles imposées au BOA et au TCCE, ainsi que l'obstacle systémique que ces restrictions représentent pour les entreprises autochtones. L'ombud a déclaré ce qui suit en mentionnant les modifications proposées au *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement* :

¹⁶ Les fournisseurs autochtones peuvent s'adresser au BOA pour se plaindre de l'administration des marchés réservés dans le cadre de la SAEA qui leur ont été attribués.

... J'aimerais également proposer un changement supplémentaire qui n'a pas été abordé dans mon dernier rapport annuel, à savoir que les fournisseurs soumissionnant pour des contrats attribués dans le cadre du Programme de marchés réservés aux entreprises autochtones aient un droit de recours auprès de mon bureau en cas de problème. Je crois qu'au moment de la création du programme, il n'a pas été bien compris que les plaintes en découlant ne relèveraient pas de la compétence de mon bureau ni de celle du Tribunal canadien du commerce extérieur. Il s'agit d'un obstacle systémique qui doit être éliminé.

103. Le TCCE a également mis en lumière cette inégalité au fil des ans, et l'a fait de nouveau en décembre 2021 lorsque, dans un exposé des motifs, il a déclaré :

Les personnes et les entreprises autochtones qui participent à des possibilités d'approvisionnement du gouvernement [...] n'ont pas actuellement accès au mécanisme de contestation des soumissions du Tribunal et ne peuvent que se tourner vers les tribunaux de droit commun lorsqu'elles veulent se prévaloir d'un mécanisme de recours officiel et impartial si un marché réservé à une petite entreprise ou à une entreprise minoritaire autochtone est invoqué. Par conséquent, les fournisseurs autochtones ont actuellement moins de droits d'accès à la justice que les Canadiens non autochtones et les fournisseurs étrangers qui peuvent avoir accès au Tribunal lorsque les accords commerciaux sont applicables.

104. Les erreurs de communication dans les documents d'approvisionnement ne font qu'aggraver le problème. Dans 8 des 27 dossiers examinés, les documents d'appel d'offres affirmaient à tort que des accords commerciaux s'appliquaient. De plus, dans 8 dossiers, les fournisseurs ont été informés, par des clauses de demandes de soumission ou des lettres de refus, que le TCCE et le BOA étaient disponibles pour recevoir des plaintes, bien que ces mécanismes soient inaccessibles pour les contrats attribués dans le cadre de la SAEA. Ces informations erronées peuvent inciter les fournisseurs autochtones à déposer des plaintes qui ne peuvent être entendues, ce qui leur fait perdre un temps précieux et aggrave leur frustration lorsqu'ils finissent par apprendre qu'il n'existe aucun recours auprès du TCCE ou du BOA.

105. La capacité du BOA à maintenir une ligne de mire sur les questions liées aux contrats attribués dans le cadre de la SAEA a été considérablement limitée par son cadre réglementaire. Comme le BOA ne peut pas enquêter officiellement sur les plaintes dans ce domaine, sa capacité à repérer rapidement les problèmes systémiques a été réduite. Bien que les parties prenantes puissent échanger des commentaires ponctuels, l'absence d'autorité réglementaire fait du BOA un point de contact peu probable et empêche toute action formelle. Par conséquent, ces restrictions ont entravé la surveillance du BOA et retardé la prise de conscience des problèmes récurrents liés aux contrats attribués dans le cadre de la SAEA.

106. Il est essentiel que le gouvernement du Canada supprime l'exception dans la législation du BOA afin de garantir aux fournisseurs autochtones le même accès aux recours que les fournisseurs non autochtones. En l'absence d'un mécanisme équitable et transparent permettant de contester les décisions d'attribution des contrats, les fournisseurs autochtones sont

systematiquement désavantagés, ce qui compromet les objectifs de la SAEA et les efforts de réconciliation en général.

Recommandation 1 : Services autochtones Canada (SAC), en collaboration avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis ainsi que Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), devrait accélérer l'élaboration d'une politique globale d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones qui tient compte des objectifs fondamentaux de la SAEA, en mettant particulièrement l'accent sur l'équité, l'ouverture et la transparence dans le processus d'approvisionnement.

Cette politique devrait consolider et clarifier les exigences, les rôles et les procédures de la stratégie, en particulier ceux liés à la planification de la stratégie d'approvisionnement, à la vérification et au maintien de l'admissibilité, aux mécanismes d'audit et aux normes de documentation, tout en veillant à ce que l'admissibilité persiste pendant toute la durée du contrat. Pour renforcer la responsabilisation, le BOA examinera et rendra compte publiquement des progrès de la politique à intervalles de 6 mois jusqu'à ce que la mise en œuvre soit couronnée de succès..

Recommandation 2 :

- A. SPAC, en collaboration avec le ministère de la Justice (JUS), devrait désigner le BOA comme mécanisme de recours provisoire chargé de traiter les plaintes des fournisseurs relatives à l'attribution des marchés réservés dans le cadre de la SAEA, jusqu'à ce qu'un mécanisme permanent soit établi.
- B. SAC, en consultation avec SPAC, le JUS et les intervenants des Premières Nations, des Inuits et des Métis, devrait aussi s'efforcer à établir un mécanisme de recours impartial permanent qui offre un examen équitable et transparent des plaintes des fournisseurs relatives à l'attribution des marchés réservés dans le cadre de la SAEA. Une attention sérieuse devrait être accordée à l'établissement de ce mécanisme de recours impartial sous une direction autochtone.

L'ombud de l'approvisionnement comprend l'importance des recommandations énoncées dans le présent rapport et la nécessité d'impliquer d'autres organisations au sein du gouvernement fédéral qui n'ont pas fait l'objet du présent examen. De plus, si le gouvernement du Canada adopte une loi fédérale sur l'approvisionnement, on s'attend à ce que la politique d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones proposée soit inscrite dans la nouvelle loi comme une obligation contraignante. L'ombud de l'approvisionnement s'attend à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor et toutes les autres organisations du gouvernement fédéral chargées de mettre en œuvre les présentes recommandations apportent toute l'aide nécessaire pour assurer une mise en œuvre réussie.

Obligations de déclaration

Le rapport sur l'objectif de 5 % surestime la participation des Autochtones à l'approvisionnement fédéral

107. Le BOA a constaté que SAC avait envoyé des lettres d'appel annuelles demandant les plans d'approvisionnement des ministères et les résultats annuels par rapport à l'objectif d'attribuer à des entreprises autochtones 5 % de la valeur totale des contrats, conformément aux délais fixés dans la Directive sur la gestion de l'approvisionnement pour les années financières 2022-2023 et

2024-2025. Les ministères doivent utiliser des modèles de rapports uniformisés, qui permettent de faire un suivi cohérent. SAC a également publié des informations sur le rendement de l'ensemble du gouvernement par rapport à la cible de 5 %, conformément aux délais fixés par la directive. EDSC, le SCC et SPC ont soumis leurs rapports annuels comme l'exige SAC.

108. Cependant, le BOA a observé que la formule de déclaration utilisée pour calculer la valeur totale des contrats attribués aux entreprises autochtones surestime les chiffres réels. Le rapport sur l'objectif de 5 % est calculé comme la valeur totale des contrats attribués aux entreprises autochtones au cours de l'année financière, divisée par la valeur totale de tous les contrats attribués durant cet exercice (moins les exceptions approuvées par l'administrateur général), multipliée par 100. Les contrats attribués aux entreprises autochtones dans le cadre des marchés réservés dans le cadre de la SAEA et en dehors de la SAEA sont tous deux comptabilisés dans l'objectif d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones de 5 % de la valeur totale des contrats.

109. La part des travaux réalisés par des entreprises non autochtones dans le cadre d'un contrat précis n'est pas distincte de la valeur totale du contrat lors du calcul des 5 %. Si le critère de contenu autochtone exige qu'au moins 33 % des travaux soient réalisés par des entreprises autochtones, jusqu'à 67 % peuvent être effectués par des sous-traitants non autochtones. Comme les ministères ne sont pas tenus de ventiler les travaux effectués par les entités non autochtones, ces contributions sont tout de même comptabilisées dans l'objectif de 5 %, ce qui surestime l'avantage économique réel pour les entreprises autochtones. En outre, parce que les contrats attribués aux entreprises autochtones en dehors de la SAEA ne comprennent pas d'exigence relative au contenu autochtone, rien n'empêche que 100 % des travaux soient sous-traités à des entreprises non autochtones. Ces contrats peuvent quand même être comptabilisés dans l'objectif de 5 %, ce qui fausse les données encore plus.

110. Bien qu'il ait été rapporté que les entreprises autochtones ont reçu plus de 1,24 milliard de dollars en contrats fédéraux en 2023-2024 – ce qui représente 6,1 % de tous les approvisionnements admissibles – ce chiffre surestime les avantages réels dont bénéficient les entreprises autochtones. La méthode de calcul de SAC inclut la valeur totale des contrats, y compris jusqu'à 67 % des travaux effectués par une entreprise non autochtone dans les contrats attribués dans le cadre de la SAEA. Cette approche donne l'impression trompeuse que les entreprises autochtones reçoivent une part plus importante des dépenses fédérales en matière d'approvisionnement que ce n'est le cas en réalité. Ces données trompeuses nuisent à la transparence et à l'obligation de rendre compte dans le rapport sur le rendement par rapport à l'objectif de 5 %.

Recommandation 3 : Services autochtones Canada (SAC) devrait mettre en œuvre des mesures pour s'assurer que, lors du calcul de la cible de 5 % de la valeur totale des contrats attribués aux entreprises autochtones, les montants déclarés par les ministères et les organismes soient immédiatement mis à jour pour représenter la valeur des travaux payés et clairement documentés comme ayant été effectués par des entreprises autochtones. Cela permettra de garantir que les rapports tiennent compte fidèlement des répercussions réelles sur les entreprises autochtones.

Service correctionnel du Canada

111. Le BOA a constaté une erreur importante dans la présentation des rapports, ce qui l'a contraint à exclure certains contrats de l'examen. Comme indiqué au paragraphe 15, ces dossiers faisaient initialement partie de l'échantillon examiné par le BOA, mais ils ont été retirés, car le champ d'action du BOA se limite aux contrats attribués dans le cadre de la SAEA.

112. Le SCC a signalé 3 contrats à SAC dans son rapport annuel sur le rendement ainsi que dans la divulgation proactive comme ayant été attribués dans le cadre de la SAEA. Au cours de cet examen, SAC a confirmé au BOA que ces fournisseurs n'étaient pas inscrits au REA au moment où ils ont obtenu des contrats et qu'ils n'auraient pas dû être pris en compte dans l'objectif de 5 %. Ces approvisionnements n'ont pas été reconnus au moment de la demande de soumissions comme étant réservés dans le cadre de la SAEA.

113. Selon les calculs du BOA, si l'on exclut la valeur de tous les contrats et de toutes les modifications attribués aux fournisseurs faisant partie de notre échantillon qui ne sont pas inscrits dans le répertoire des entreprises autochtones (REA), le SCC n'aurait pas atteint son objectif de 5 % pour 2023 – 2024, comme indiqué à SAC.

114. L'établissement de rapports précis sur les contrats attribués dans le cadre de la SAEA dans les présentations annuelles à SAC assure la transparence et soutient le suivi des objectifs en matière d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones. Il permet d'éviter les déclarations erronées sur l'admissibilité aux contrats et de ne pas ébranler la confiance dans le processus d'approvisionnement. Des données fiables permettent également de prendre des décisions politiques éclairées et de réduire le risque de non-conformité.

Les 5 principales recommandations de changements fondamentaux de l'ombud mettent en évidence les défis que comporte la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

115. Le rapport intitulé « L'heure est aux solutions », publié par le Bureau de l'ombud de l'approvisionnement en juillet 2025, présente 5 changements fondamentaux nécessaires pour améliorer l'approvisionnement fédéral. Ces changements visent à résoudre des enjeux de longue date tels que la reddition de compte diffusée, la complexité, le manque de contrôle et la fragmentation des règles. Notamment, 4 des 5 réformes proposées, dont la création d'un dirigeant principal des achats (DPA), un système pangouvernemental de gestion du rendement des fournisseurs (GRF), des règles d'approvisionnement unifiées et une meilleure collecte de données, profiteraient directement à la SAEA en renforçant la surveillance, en simplifiant les processus et en améliorant la transparence et la responsabilisation. Le rapport se trouve ici : [L'heure est aux solutions : Cinq principaux changements fondamentaux nécessaires dans l'approvisionnement fédéral – Bureau de l'ombud de l'approvisionnement](#)

Un dirigeant principal des achats pourrait fournir des directives centralisées pour l'administration de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

116. Les ministères restent confrontés à la confusion et au manque de clarté concernant leurs responsabilités dans le cadre de la SAEA, de nombreux fonctionnaires ne connaissant pas les procédures ou les directives appropriées. Ce manque de leadership a contribué à une application incohérente de la SAEA dans l'ensemble du gouvernement. La nomination d'un DPA pourrait régler

ce problème en servant d'autorité centrale pour interpréter les responsabilités des ministères, fournir des orientations et une formation cohérentes, et garantir la reddition de comptes. Ce rôle permettrait d'éviter de s'appuyer sur des sources inadéquates telles que le Guide des approvisionnements de SPAC, qui n'est pas adapté, et de soutenir la mise en œuvre correcte de la politique d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones.

La gestion du rendement des fournisseurs offre la possibilité de contrôler et de sanctionner le non-respect par les entrepreneurs des exigences en matière de propriété et de contenu autochtones

117. Un cadre de GRF contribuerait à renforcer l'obligation de rendre compte des fournisseurs dans le cadre de la SAEA en introduisant des indicateurs de rendement qui comprennent le respect des exigences en matière d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones pour les contrats attribués dans le cadre de la SAEA. Les fournisseurs qui ne respectent pas ces obligations obtiendraient des notes inférieures, ce qui aurait une incidence sur leur admissibilité à de futurs contrats. Un système de GRF permettrait aussi aux ministères de faire le suivi des données sur les fournisseurs non conformes et d'échanger ces données, ce qui les empêcherait de contourner l'obligation de rendre des comptes en cherchant à conclure des contrats avec d'autres ministères.

118. De plus, un système de GRF permet de s'assurer que les fournisseurs sont conscients de leurs responsabilités en intégrant des critères d'évaluation directement dans les contrats. Un contrat conclu entre SPAC et EDSC examiné par le BOA a été incorporé dans un projet « pilote » de GRF. Les indicateurs de rendement utilisés dans le cadre de la GRF pour évaluer le rendement du fournisseur portaient sur les domaines suivants, qui devaient être évalués tous les 6 mois par le propriétaire de l'entreprise : la qualité (qualité et continuité des ressources), la qualité (conformité technique), la qualité (qualité des documents), la gestion (communication et coordination), le coût (prix ferme ou taux horaire fixe, selon la base de paiement) et le calendrier (gestion de projet).

119. Bien que ce dossier constitue une étape positive vers la responsabilisation des fournisseurs en matière d'exécution des contrats, le BOA a observé que le modèle de GRF ne comportait pas de mécanismes permettant de mesurer et de garantir le respect par les fournisseurs, après l'attribution du contrat, des exigences relatives aux entreprises autochtones, telles que le critère de propriété et de contrôle de 51 % et le critère de contenu de 33 %. Il est essentiel de surveiller la conformité à la SAEA afin de garantir des pratiques de gestion des contrats exemplaires et d'éviter les situations dans lesquelles un fournisseur est capable de recevoir de bons résultats par rapport aux indicateurs de rendement, mais qu'il n'est pas conforme aux obligations contractuelles relatives à la SAEA. Si la conformité à la SAEA n'est pas intégrée au système de GRF, cela pourrait entraîner l'effet indésirable d'attribuer les marchés réservés ultérieurs à des fournisseurs qui ne respectent pas les exigences relatives aux 51 % et aux 33% de la SAEA.

L'absence d'orientations souligne la nécessité d'adopter un ensemble de règles unifiées

120. Comme nous l'avons vu plus haut, il y a un manque de compréhension généralisé dans les ministères et même au sein de Services aux Autochtones Canada en ce qui concerne les exigences de la SAEA. Les ministères ont mal compris les règles ou se sont heurtés à l'absence de directives centralisées. Cette confusion est aggravée par le fait qu'il n'existe pas de document unique faisant autorité qui s'applique à l'ensemble du gouvernement et qui définit clairement les exigences de la SAEA. La Directive sur la gestion de l'approvisionnement offre une orientation limitée, et le site

Web de SAC renvoie les utilisateurs au Guide des approvisionnements. Ces orientations fragmentées et obsolètes nuisent à l'application cohérente de la SAEA.

121. Pour résoudre cet enjeu, le Canada devrait intégrer un ensemble unifié et universellement applicable de règles d'approvisionnement dans la législation. La codification de ces règles permettrait d'améliorer la clarté, d'éliminer les orientations contradictoires et de s'assurer que les ministères comprennent et respectent leurs obligations. Elle appuierait également les pratiques modernes en matière d'approvisionnement tout en se conformant aux engagements pris par le Canada dans le cadre des accords commerciaux et à l'égard des populations autochtones.

Établissement d'un cadre pangouvernemental pour la collecte de données sur l'approvisionnement afin d'accroître la transparence des approvisionnements fédéraux

122. Le BOA a cerné des enjeux importants concernant la qualité et l'intégrité des données recueillies par SAC pour l'établissement de rapports sur la SAEA et l'objectif de 5 %. Les incohérences entre les plans d'approvisionnement ministériels et les données de résultats demandées par SAC font qu'il est difficile de suivre de manière fiable les tendances en matière d'approvisionnement. Les ministères ont aussi du mal à rendre compte des contrats de sous-traitance passés par des entreprises autochtones en raison des limites de leurs systèmes financiers, ce qui se traduit par des données incohérentes sur un aspect essentiel de l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones.

123. En outre, SAC s'appuie uniquement sur les notifications des ministères pour déclencher les audits obligatoires préalables à l'attribution des contrats d'une valeur supérieure à 2 millions de dollars, sans recouper les plans d'approvisionnement ou les données relatives aux résultats pour repérer les approvisionnements admissibles. Ce manque de redondance des données a pour conséquence que des audits ne sont pas effectués et donne lieu à une application incohérente des exigences de la stratégie.

124. Ces lacunes représentent des défis plus importants dans la gestion des données relatives à l'approvisionnement fédéral. Un cadre de collecte de données plus solide est essentiel pour améliorer la visibilité des activités d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones, favoriser une meilleure prise de décision et renforcer la sensibilisation des entreprises autochtones à l'engagement du Canada en faveur de la réconciliation économique.

VII. Conclusion

125. L'ombud de l'approvisionnement a examiné les pratiques d'approvisionnement de 5 ministères fédéraux afin de déterminer si les pratiques d'approvisionnement liées à la SAEA étaient conformes à la loi, au règlement, aux politiques, aux procédures et aux directives applicables, et appuyaient les principes d'équité, d'ouverture et de transparence. Le BOA a examiné les orientations et le soutien fournis par SAC pour la réalisation des approvisionnements dans le cadre de la SAEA ainsi que les cadres et directives de gestion de l'approvisionnement établis et élaborés par SPAC, EDSC, le SCC et SPC en appui aux objectifs de la SAEA. En outre, il s'agissait d'examiner 27 marchés réservés dans le cadre de la SAEA afin d'évaluer la manière dont ils ont été attribués, contrôlés et déclarés. SPAC était le ministère contractant pour 4 contrats, et les 23 autres contrats ont été attribués par EDSC, le SCC et SPC en vertu de leurs propres pouvoirs de passation de marchés.

126. La SAEA, en particulier sa composante mise en réserve, est un mécanisme essentiel pour faire progresser le développement économique et la réconciliation autochtones. Cependant, l'examen de la SAEA par le BOA révèle des lacunes importantes qui nuisent à son efficacité. Le manque de clarté des rôles et des responsabilités, l'incohérence des pratiques ministérielles et les orientations contradictoires et obsolètes contribuent à la faiblesse des contrôles et aux occasions manquées de réaliser l'objectif de la stratégie.

127. L'examen par le BOA des pratiques en matière d'approvisionnement liées à la SAEA au sein de SAC, de SPAC, d'EDSC, du SCC et de SPC a révélé des lacunes systémiques en matière d'orientation, de contrôle et de mise en œuvre. SAC, en tant que ministère responsable de la SAEA, n'a pas fourni d'orientation cohérente ou complète aux ministères, ce qui a entraîné une application fragmentée des exigences de la stratégie. Le Guide des approvisionnements de SPAC, bien que largement utilisé comme référence, souffre de l'absence de clauses et de directives essentielles, notamment en ce qui concerne le critère du contenu autochtone de 33 %, les audits ultérieurs à l'attribution et les procédures de vérification par les Autochtones. L'absence d'un suivi et de rapports rigoureux rend les résultats de la stratégie opaques et risque de réduire une initiative de réconciliation cruciale à un geste symbolique plutôt qu'à une stratégie mesurable et efficace.

128. Les ministères qui procèdent à des approvisionnements de manière indépendante sont confrontés à des difficultés encore plus grandes en raison de l'absence d'un inventaire normalisé des clauses et d'attentes claires en matière de procédures. Dans les 27 dossiers contractuels examinés, le BOA a constaté de fréquentes omissions de clauses ou d'équivalents nécessaires dans le Guide des CUA, des preuves limitées de la vérification de l'inscription au REA et une absence quasi totale d'audits préalables et ultérieurs à l'attribution. Ces lacunes ont une incidence sur le caractère exécutoire des obligations de la SAEA et créent un risque d'attribution de contrats à des fournisseurs qui ne satisfont pas aux critères d'admissibilité à titre d'entreprises autochtones ou qui ne les maintiennent pas. En outre, l'absence de mécanismes de contrôle de l'exigence de contenu de 33 % et la documentation incohérente des justifications de la stratégie d'approvisionnement nuisent à la transparence et à la reddition de comptes.

129. Pour préserver l'intégrité de la SAEA et s'assurer que ses avantages économiques escomptés pour les communautés autochtones se concrétisent, SAC doit mener un effort coordonné pour renforcer les orientations de la stratégie, tandis que les ministères doivent améliorer leurs cadres de gestion des approvisionnements et leurs pratiques de surveillance.

130. Afin de remédier aux problèmes cernés, le BOA a formulé 3 recommandations. Ces recommandations se trouvent à l'annexe I du présent rapport.

131. Une réforme urgente est nécessaire pour renforcer le contrôle et la reddition de comptes dans le cadre de la SAEA. SAC, en collaboration avec les Premières Nations, les Inuits, les Métis et SPAC, doit élaborer une politique globale d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones qui répond aux objectifs de la SAEA et assure l'équité, l'ouverture et la transparence. La politique doit clarifier les rôles, les procédures et les mesures de reddition de comptes, tout en ayant le BOA qui examinera et rendra compte publiquement des progrès réalisés tous les 6 mois jusqu'à leur mise en œuvre. De plus, SPAC et le ministère de la Justice devraient désigner le BOA comme mécanisme de recours provisoire mécanisme de recours impartial pour entendre les plaintes des fournisseurs liées aux marchés réservés dans le cadre de la SAEA, alors que SAC, en consultation avec SPAC, le

JUS, et les intervenants des Premières Nations, des Inuits et des Métis, établit un mécanisme de recours permanent, en posant une attention sérieuse au fait qu'il devrait être sous une direction autochtone. Enfin, SAC devrait mettre à jour les méthodes de calcul et de communication chez les ministères et organismes des 5 % de la valeur totale des contrats attribués à des entreprises autochtones, afin de s'assurer que ces montants ne tiennent compte que de la valeur des travaux clairement documentés comme ayant été réalisés par des entreprises autochtones. L'ombud souhaite que la nouvelle politique d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones, le mécanisme de règlement des différends et les rapports associés soient finalement intégrés dans une nouvelle loi fédérale sur l'approvisionnement fédéral afin de reconnaître de la manière la plus formelle l'importance des fournisseurs autochtones au sein de l'approvisionnement fédéral.

VIII. Réponses des organisations

Services partagés Canada

132. SPC reconnaît que le rôle du développement économique autochtone est essentiel pour poser les jalons de la réconciliation et il est voué à promouvoir les initiatives du gouvernement du Canada visant à créer de nouvelles occasions pour les entreprises autochtones tout en respectant les principes d'équité, de transparence et d'ouverture du processus d'approvisionnement. À ce titre, SPC appuie et félicite l'analyse lucide et les recommandations marquantes présentées dans le rapport du BOA et le ministère demeure déterminé à collaborer avec SAC, SPAC, les communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis, ainsi que tout autre intervenant dans les efforts déployés pour favoriser une croissance économique notable et durable des communautés autochtones. SPC exprime également sa reconnaissance au BOA et le remercie de l'occasion d'avoir pu participer à cette conversation cruciale portant sur le renforcement des pratiques d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et les progrès réalisés vers la réconciliation dans le cadre de l'approvisionnement fédéral.

Emploi et Développement social Canada

133. Emploi et Développement social Canada (EDSC) apprécie l'examen du Bureau de l'ombud de l'approvisionnement qui portait sur les contrats attribués aux entreprises autochtones. Le ministère reconnaît les aspects à améliorer et demeure voué à renforcer la réconciliation dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA). [EDSC] améliorera ses pratiques d'approvisionnement, réduira les obstacles et adoptera les mesures introduites par SAC et SPAC qui auront découlé de cet examen.

Service correctionnel du Canada

134. Le Service correctionnel du Canada (SCC) appuie les recommandations adressées à SAC et à SPAC énoncées dans l'examen du Bureau de l'ombud de l'approvisionnement, qui portait sur les contrats attribués aux entreprises autochtones. Le ministère reconnaît l'importance de la mise en place d'outils, d'orientations de mécanismes de surveillance fédéraux appropriés afin de mieux appuyer la détermination des ministères fédéraux à faire progresser la croissance économique et la réconciliation des Autochtones. Le SCC collaborera avec SAC et SPAC et participera à toute mesure relative aux recommandations ayant une incidence sur lui. Il mettra également en place toute mesure introduite qui aura découlé de cet examen.

Services publics et Approvisionnement Canada

135. Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) est satisfait du rapport du Bureau de l'ombud de l'approvisionnement (BOA) qui portait sur les contrats attribués aux entreprises autochtones. SPAC est voué à mener des approvisionnements de façon ouverte, équitable et transparente. En raison de son rôle d'acheteur central du gouvernement fédéral, SPAC attribue des contrats pour le compte de ministères et d'organismes clients. Bien que la gestion des contrats soit une responsabilité partagée entre SPAC et ses clients, SPAC est voué à renforcer le processus d'approvisionnement fédéral.

136. Le ministère prend note de la recommandation 2A du rapport et soutient l'objectif voulant que les entreprises autochtones disposent d'un mécanisme de recours approprié dans le cadre de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA). Étant donné la diversité de la représentation autochtone au Canada—notamment plus de 630 communautés des Premières Nations, quatre régions inuites au sein de l'Inuit Nunangat et sept organisations représentatives des Métis—un mécanisme de recours, qu'il soit provisoire ou permanent, doit être élaboré en collaboration avec les partenaires autochtones et doit être conforme aux principes d'autodétermination et d'autonomie. C'est pourquoi SPAC croit que Services aux Autochtones Canada (SAC), qui travaille de concert avec les partenaires autochtones et s'inspire de son leadership dans l'élaboration conjointe de la Stratégie de transformation de l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones, est le mieux placé pour déterminer et/ou élaborer un mécanisme de recours, y compris un mécanisme provisoire, pour la traite des plaintes des fournisseurs relatives aux contrats attribués dans le cadre de la SAEA.

137. SPAC continuera d'appuyer SAC dans la modernisation et la transformation de la SAEA et de faire progresser les engagements en matière de réconciliation du Canada.

138. SPAC remercie l'équipe du BOA pour cet examen.

Services aux Autochtones Canada

139. En réponse à la demande du BOA, Services aux Autochtones Canada a consolidé tous ses commentaires directement dans la section « Réponse et plan d'action ». Elle y indique toutes ses mesures concernant les recommandations du BOA.

X. Remerciements

140. Le BOA tient à remercier le personnel de l'ensemble des organisations participantes qui a coopéré et lui a fourni de l'information et de l'aide durant le présent examen.

Annexe I : Examen des pratiques d'approvisionnement relatives aux contrats attribués aux entreprises autochtones

Recommandation 1

Services autochtones Canada (SAC), en collaboration avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis ainsi que Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), devrait accélérer l'élaboration d'une politique globale d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones qui tient compte des objectifs fondamentaux de la SAEA, en mettant particulièrement l'accent sur l'équité, l'ouverture et la transparence dans le processus d'approvisionnement.

Cette politique devrait consolider et clarifier les exigences, les rôles et les procédures de la stratégie, en particulier ceux liés à la planification de la stratégie d'approvisionnement, à la vérification et au maintien de l'admissibilité, aux mécanismes d'audit et aux normes de documentation, tout en veillant à ce que l'admissibilité persiste pendant toute la durée du contrat. Pour renforcer la responsabilisation, le BOA examinera et rendra compte publiquement des progrès de la politique à intervalles de 6 mois jusqu'à ce que la mise en œuvre soit couronnée de succès.

Réponse et plan d'action

SAC :

SAC accepte la recommandation et est en collaboration avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis ainsi que Services publics et Approvisionnement Canada pour mettre à jour la politique actuelle d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones afin qu'elle reflète les réalités actuelles concernant l'approvisionnement et les priorités des partenaires autochtones.

On s'attend à ce que SAC, en collaboration avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis ainsi que Services publics et Approvisionnement Canada, mette au point une stratégie de transformation de l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones qui reflète l'environnement actuel de l'approvisionnement ainsi que les priorités des partenaires autochtones (p. ex. les Autochtones sont ceux qui vérifient et valident le statut autochtone des entreprises).

L'achèvement de la politique et de la stratégie est prévu en hiver 2026 et leur mise en œuvre complète est prévue le 1er avril 2027.

Calendrier de mise en œuvre

SAC :

Collaboration avec les partenaires autochtones sur les changements de la politique et les modifications suggérées (hiver—automne 2026).

S'adresser à Services publics et Approvisionnement Canada, au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, et aux ministères organismes fédéraux au sujet des changements de la politique et des modifications suggérées (automne 2026).

L'approbation du Cabinet des changements suggérés (hiver 2026).

Mise à œuvre (printemps 2027).

Recommandation 2

- A. SPAC, en collaboration avec le ministère de la Justice (JUS), devrait désigner le BOA comme mécanisme de recours provisoire chargé de traiter les plaintes des fournisseurs liées à l'attribution des marchés réservés dans le cadre de la SAEA jusqu'à ce qu'un mécanisme permanent soit établi.

- B. SPAC, en collaboration avec le ministère de la Justice (JUS), devrait désigner le BOA comme mécanisme de recours provisoire chargé de traiter les plaintes des fournisseurs liées à l'attribution des marchés réservés dans le cadre de la SAEA jusqu'à ce qu'un mécanisme permanent soit établi.

Réponse et plan d'action

SPAC :

A. SPAC n'appuie pas unilatéralement le fait de désigner le BOA en tant que mécanisme de recours provisoire sans l'implication de SAC et en dehors de Stratégie de transformation de l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (STAEA), dirigée conjointement par SAC et les partenaires autochtones. Cette recommandation devrait être réadressée à SAC et appuyée par SPAC.

Justification :

En août 2021, Services aux Autochtones Canada (SAC) a reçu le mandat de moderniser la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA) et de diriger la mobilisation significative afin d'élaborer conjointement une approche de transformation à long terme pour l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (également connue sous le nom de Stratégie de transformation de l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones ou STAEA). Cela comprend l'examen de l'élaboration d'un mécanisme de recours pour les marchés réservés de la SAEA.

SAC est le mieux placé pour mener cette recommandation, puisqu'il est responsable de la SAEA et de l'élaboration conjointe de la STAEA avec les partenaires autochtones. SAC préside la table d'élaboration conjointe de la STAEA et participe aux mécanismes bilatéraux permanents auprès des chefs des Premières Nations, des Métis et des Inuits afin de déterminer les priorités communes, d'élaborer conjointement la politique et de suivre les progrès réalisés. Ces relations et ces structures gouvernementales établies garantissent que la participation n'est pas seulement consultative, mais aussi collaborative et de nation à nation.

L'élaboration ou la désignation de tout mécanisme de recours, qu'ils soient provisoires ou non, devrait être faite en collaboration avec les partenaires autochtones et conformes aux principes d'autodétermination et d'autonomie des nations et des communautés autochtones.

Étant donné que SAC dispose des connaissances et des compétences relatives à la SAEA et à la STAEA, toutes deux conçues à l'aide de l'implication constante des partenaires autochtones, il est impératif qu'il dirige l'élaboration de tout mécanisme de recours, ceux étant provisoires. Par exemple, il sera en mesure de donner des conseils sur la façon dont un mécanisme de recours peut

se conformer aux droits autochtones et garantira que le mécanisme est bien accueilli par les partenaires autochtones.

SAC :

SAC accepte la recommandation et élaborera conjointement avec les intervenants autochtones un mécanisme de recours impartial afin d'examiner les plaintes des fournisseurs relatives à l'attribution des marchés réservés dans le cadre de SAEA. SAC consultera Services publics et Approvisionnement Canada ainsi que le ministère de la Justice afin d'y parvenir.

Un mécanisme de recours impartial sous une direction autochtone sera établi afin d'offrir aux entreprises autochtones des moyens améliorés pour traiter les plaintes relatives à l'attribution des marchés réservés dans le cadre de la SAEA.

Le mécanisme de recours impartial sous une direction autochtone sera achevé à l'hiver 2027 et mis en œuvre en avril 2028.

Calendrier de mise en œuvre

SPAC :

Rien n'a été fourni.

SAC :

S'adresser aux partenaires autochtones au sujet du mécanisme de recours (hiver—automne 2027).

Consulter Services publics et Approvisionnement Canada ainsi que le ministère de la Justice (hiver—automne 2027).

L'approbation du Cabinet des changements suggérés (hiver 2027).

Mise en œuvre (printemps 2028).

Recommandation 3

Services autochtones Canada (SAC) devrait mettre en œuvre des mesures pour s'assurer que, lors du calcul de la cible de 5 % de la valeur totale des contrats attribués aux entreprises autochtones, les montants déclarés par les ministères et les organismes soient immédiatement mis à jour pour représenter la valeur des travaux payés et clairement documentés comme ayant été effectués par des entreprises autochtones. Cela permettra de garantir que les rapports tiennent compte fidèlement des répercussions réelles sur les entreprises autochtones.

Réponse et plan d'action

SAC :

SAC convient qu'il est possible d'améliorer la méthode utilisée pour calculer l'objectif de 5 % afin qu'elle puisse mieux refléter l'incidence qu'elle a sur les entreprises autochtones.

- SAC continuera d'encourager le Conseil du Trésor du Canada, le propriétaire de la directive qui définit le calcul de l'objectif de 5 %, de réévaluer la méthode utilisée pour l'objectif de 5 %.
- SAC consultera le réseau national des coordonnateurs de l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones afin de déterminer la façon dont la valeur des travaux effectués par des entreprises autochtones peut être consignée, tout en tenant compte des limites des divers systèmes intégrés de gestion des finances en service.
- SAC tentera de publier le plus de données possible pour la période de rapport 2024-2025, y compris les renseignements sur les sous-traitants et les contrats attribués dans le cadre de Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones.

Le résultat escompté dépendra des résultats de l'étude de faisabilité.

Les changements suggérés ont des répercussions nécessaires sur tous les ministères et organismes qui sont tenus de rendre des comptes sur l'objectif de 5 %. Ils nécessiteront une affectation importante des ressources et des ajustements considérables aux systèmes intégrés de gestion des finances, des changements à la façon dont les données sont recueillies, et un effort unifié et obligatoire de la part de l'ensemble du gouvernement.

Dans la mesure du possible, la mise en œuvre complète d'un changement de cet envergure prendrait probablement 2 ou 3 ans.

Calendrier de mise en œuvre

SAC :

Publier des données supplémentaires sur la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones sous-traitantes d'ici le 1er avril 2026.

S'adresser au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, à Services publics et Approvisionnement Canada, et à d'autres organisations fédérales au sujet des changements suggérés (printemps 2026).

Mener une étude de faisabilité afin de mieux comprendre les effets de cette recommandation (automne 2026).

Mise en œuvre—à déterminer.