

Ambassade de France au Canada
Service économique d'Ottawa

La stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

Dans le cadre du processus de réconciliation, initié dans les années 1990 et accéléré avec la Commission de vérité et réconciliation de 2007, le gouvernement fédéral a développé depuis une trentaine d'années une Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones, visant à privilégier les 20 000 entreprises autochtones dans le cadre des marchés publics. La mise en œuvre de ce programme a toutefois fait apparaître quelques dérives, que le gouvernement peine à encadrer.

Mise en place en 1996, la stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones a été renforcée en 2021

La stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA) a été créée en 1996 afin de remédier à la sous-représentation des entreprises autochtones dans les processus d'approvisionnement fédéraux. La SAEA est une politique fédérale qui favorise la croissance et la viabilité des entreprises autochtones en leur permettant d'avoir un accès privilégié aux appels d'offre du gouvernement. Les contrats concernés sont exemptés des accords commerciaux – notamment du CETA, comme précisé à l'annexe 19-7 du chapitre « Marchés publics »¹ du texte – et n'ont pas de valeur maximale. La SAEA fonctionne notamment par le biais du Programme de marchés réservés, qui se décline de trois façons² : (i) dès lors que l'approvisionnement est destiné à une région dans laquelle les autochtones représentent au moins 51%³ de la population et si la population autochtone est bénéficiaire directe du projet, le marché réservé est obligatoire et les organismes fédéraux ne peuvent retenir que les soumissions d'entreprises autochtones ; (ii) les marchés volontaires, ou marchés réservés facultatifs, sont créés par les organismes fédéraux si la capacité autochtone de répondre à l'offre existe et s'il est possible d'assurer le respect des exigences opérationnelles, le meilleur rapport qualité-prix, la prudence, la probité et la gestion saine des marchés ; (iii) enfin, s'il est impossible de déterminer la capacité des entreprises autochtones, les organismes fédéraux peuvent recourir à un marché réservé conditionnel : l'approvisionnement est alors ouvert à tous types d'entreprises mais, si au moins deux entreprises autochtones présentent une soumission, l'approvisionnement fera l'objet d'un marché réservé.

Les entreprises autochtones et les coentreprises composées a minima d'une entreprise autochtone sont éligibles à la SAEA. Les conditions d'éligibilité à la SAEA sont détaillées dans l'annexe 9.4 du guide des approvisionnements de Services publics et approvisionnement Canada. Les entreprises éligibles sont soit des entreprises autochtones – inscrites au Répertoire des entreprises autochtones (REA) – soit des coentreprises composées a minima d'une entreprise autochtone et d'une entreprise non-autochtone, à condition que l'entreprise autochtone détienne et contrôle 51% de la coentreprise. Les organismes qui peuvent être inscrits au REA sont les suivants : les entreprises / coopératives / partenariats / organisations sans but lucratif qui sont détenus et contrôlés à 51% par des autochtones et dans lesquels, s'il s'agit d'une entreprise commerciale de 6 employés à temps plein ou plus, au moins 33% des employés sont autochtones. Dans le cadre de la SAEA, l'admissibilité des entreprises se résume donc au respect de deux critères : le critère de propriété et de contrôle autochtone, qui impose qu'une personne issue des peuples autochtones⁴ détienne a minima 51% de l'entreprise et le critère de teneur autochtone, selon lequel au moins 33% du travail complet fourni dans le cadre d'un contrat conclu par le biais de la SAEA doit être exécuté par l'entreprise autochtone à laquelle le contrat est attribué ou par un consortium rassemblant cette entreprise et d'autres entreprises répondant au critère précédent. Les ministères peuvent également choisir d'attribuer des points supplémentaires aux soumissions des entreprises non-autochtones qui garantiraient l'embauche d'entreprises autochtones comme sous-traitants, mais sont alors dans l'obligation de le préciser dans l'appel d'offre.

Cette stratégie a été renforcée en 2021, en se dotant notamment d'un objectif de 5%. A la suite de discussions menées avec les Premières Nations en 2021, le gouvernement a choisi de renouveler la SAEA et de la renforcer, avec un nouvel objectif qui oblige les organismes fédéraux à atteindre la cible minimale de 5% d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones. La mise en œuvre de cette cible doit se faire en trois phases, avec 32 organisations qui doivent l'atteindre sur l'exercice 2022/2023, 20 organisations sur l'exercice 2023/2024 et 44 organisations sur l'exercice 2024/2025. Sur l'exercice 2022/2023, les entreprises autochtones ont ainsi bénéficié de 862 millions de dollars canadiens⁵ par le biais de la SAEA. Les conditions de création d'un marché réservé obligatoire ont également été

assouplies, passant de la nécessité que 80% de population bénéficiaire du projet soit autochtone à seulement 51%, tandis que les critères de définition des entreprises autochtones ont été simplifiés, en retirant l'exigence pour l'entreprise d'embaucher un employé à plein temps.

Si le renforcement acté en 2021 s'est accompagné d'un contrôle plus strict, des stratégies de contournement sont toujours à l'œuvre, sans que le gouvernement ne parvienne jusqu'à présent à les réguler

Le renforcement de la stratégie s'est accompagné de celle des contrôles mis en œuvre. La cible de 5% mise en place en 2021 a accru le budget accordé aux entreprises autochtones. Aussi le gouvernement a-t-il prévu un renforcement du contrôle de la conformité des entreprises sélectionnées, effectué par « Services aux autochtones Canada » (SAC). Les entreprises peuvent être soumises à trois contrôles intervenant à différents moments de la procédure d'attribution du contrat : la vérification antérieure a lieu en amont de l'attribution et est obligatoire pour un contrat d'une valeur supérieure ou égale à 2 millions de dollars canadiens ; la vérification postérieure peut avoir lieu après la conclusion du contrat, à la demande du commanditaire qui soupçonne un non-respect des deux critères d'éligibilité à la SAEA ; enfin, une vérification discrétionnaire peut intervenir de façon aléatoire. En cas de non-conformité, l'entreprise peut faire face à plusieurs sanctions, comme son retrait du REA, la saisie de son dépôt de soumission, un blocage des retenues, l'exclusion de toute participation à de futurs marchés réservés ou encore la résiliation du contrat – avec la possibilité d'engager une autre entreprise pour terminer l'exécution du contrat, aux frais de l'entreprise non-conforme.

Ce nouveau cadre n'a toutefois pas mis fin à un certain nombre dérives, permettant notamment à des entreprises inéligibles d'accéder aux appels d'offre de manière non-concurrentielle. Crystal Semaganis, directrice de l'association Ghost Warrior Academy, qui a enquêté sur les fraudes liées à l'identité des autochtones, a expliqué récemment au cours d'une audition parlementaire⁶ que le programme, dans son cadre actuel, encourageait des partenariats de type « David et Goliath », par lesquels de grandes entreprises non-autochtones s'allient à de petites entreprises éligibles en vue d'avoir accès à la SAEA. Elle a mentionné comme illustration l'Agence canadienne des soins de santé, une agence privée fournissant des soins infirmiers, qui s'est associée à une micro-entreprise détenue par une autochtone pour être inscrite au REA et ainsi remporter de nombreux marchés publics. Une situation qui n'a pas empêché l'Agence, auditée en 2017 puis retirée du REA, de continuer à remporter des appels d'offre publics, hors SAEA, pour une valeur de 137 millions de dollars depuis 2019. De même, le scandale ArriveCAN, application lancée par le gouvernement fédéral pour contrôler les voyages des canadiens pendant le COVID, a souligné les limites de cette stratégie : la coentreprise formée par Coradix et par l'entreprise autochtone Dalian avait reçu, par le biais de la SAEA, 7,9 millions de dollars canadiens, avant d'être suspendue du REA en février 2024, le propriétaire autochtone de Dalian ayant quitté l'entreprise en 2023 à cause d'un conflit d'intérêts⁷. Plusieurs audits sont par ailleurs toujours en cours pour déterminer si la coentreprise répond ou non aux critères de la SAEA.

En lien avec les groupes autochtones et les parlementaires saisis du sujet, le gouvernement étudie actuellement les moyens de mieux encadrer ce programme. A l'automne 2022, le gouvernement fédéral a entrepris de nouvelles consultations avec des partenaires autochtones afin de mieux faire connaître les dernières modifications apportées à la stratégie aux entreprises concernées, de cerner les secteurs dans lesquels les entreprises autochtones peuvent accroître leur capacité et de réfléchir conjointement à une nouvelle évolution de la stratégie. Certaines associations ont profité de ces consultations pour faire part une nouvelle fois de leurs inquiétudes sur les coentreprises : la NACCA⁸, accompagnée de quatre autres associations, milite ainsi pour la création d'une nouvelle organisation chargée de l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones, qui contrôlerait le REA et s'assurerait que les entreprises inscrites soient réellement autochtones. En parallèle, au Parlement, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a auditionné, entre septembre et octobre 2024, une quinzaine de témoins provenant du gouvernement ou des populations autochtones, en vue de produire un rapport sur l'efficacité de la stratégie. Des auditions qui ont une nouvelle fois souligné la nécessité de renforcer les contrôles, une majorité des contrats octroyés entre avril 2023 et mars 2024 étant inférieurs au seuil de 2 M CAD qui déclenche les contrôles *ex ante*.

* * *

¹ [Texte de l'Accord économique et commercial global – Annexe 19](#)

² [Programmes de marchés réservés - Approfondissement et partage des connaissances - Rapports et Publications - Bureau de l'Ombudsman de l'Approvisionnement](#)

³ Depuis 2021, ce chiffre est passé à 51%, auparavant il était de 80%

⁴ Premières Nations, Inuits ou Métis, résidant au Canada

⁵ [Rapport de Services aux Autochtones Canada sur la cible minimale obligatoire de 5 % pour l'exercice de 2022 à 2023](#)

⁶ [Government Operations Committee on Oct. 16th, 2024 | openparliament.ca](#)

⁷ [Entreprise liée à ArriveCAN | Dalian répond-elle toujours aux critères pour les entreprises autochtones ? | La Presse](#)

⁸ National Aboriginal Capital Corporations Association