

**Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
Services ministériels**

Préparé par :

Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne

Avec la collaboration de :

Prairie Research Associates (PRA) Inc.

**Évaluation de la Stratégie
d'approvisionnement auprès
des entreprises autochtones**

**Projet 00/06
Août 2002**

Table des matières

	<u>Page</u>
Sommaire	i
Partie 1 - Introduction	1
Aperçu et historique de la SAEA	1
Contexte	3
Examen des résultats de l'évaluation antérieure	3
Aperçu du rapport	5
Partie 2 - Méthodologie	6
Cadre d'évaluation	6
Évolution du cadre d'évaluation	7
Méthodes de collecte des données	8
Limites des données	12
Présentation des constatations	13
Partie 3 - Constatations	14
Raison d'être	14
Mise en œuvre	21
Entrevues avec des dirigeants d'entreprises autochtones	29
Résumé des constatations — Mise en œuvre	33
Répercussions	33
Pratiques exemplaires et leçons apprises	40
Améliorations et options de rechange	42
Partie 4 - Conclusions	45
Raison d'être	45
Mise en œuvre	47
Répercussions	49
Pratiques exemplaires et leçons apprises	51
Options de rechange	53
Partie 5 - Recommandations	54
Annexes	
Mandat	
Réponse de la direction	
Plan d'action	

Acronymes utilisés dans ce rapport

ASA	Auguste Solutions and Associates
RFA	Répertoire de fournisseurs autochtones (base de données)
DGÉVI	Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne
MAINC	Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
ANCF	Agent de négociation des contrats fédéraux
ALE	Accord de libre-échange
AINC	Affaires indiennes et du Nord canadien
MERX	Système canadien d'appel d'offres en ligne
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ONG	Organisme non gouvernemental
COR	Coordonnateur des objectifs de rendement
PRA	Prairie Research Associates
SAEA	Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
DPEE	Division des pratiques d'examen et études
GCR	Gestionnaire de centre de responsabilité
PME	Petite ou moyenne entreprise
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor

Introduction

La Stratégie d’approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA) du gouvernement fédéral a vu le jour en avril 1996. La mise en œuvre de la Stratégie se fait par phases. La phase 1 a commencé le 1^{er} avril 1996 par des activités d’examen des marchés et de mise en valeur des fournisseurs, conjuguées à l’adoption de nouvelles mesures permettant de réserver des marchés précis aux entreprises autochtones, en particulier lorsque les contrats visent une population majoritairement autochtone. La phase 2 a débuté en janvier 1997 avec l’établissement d’objectifs de rendement pluriannuels en matière d’approvisionnement auprès des entreprises autochtones par les ministères et organismes fédéraux avec des dépenses liées aux contrats évaluées à plus de 1 million de dollars. Les principaux objectifs de cette stratégie sont de stimuler le développement des entreprises autochtones et d’augmenter le nombre d’entreprises autochtones qui font des soumissions et obtiennent des contrats fédéraux.

La Stratégie prévoyait la tenue d’une étude d’évaluation de l’initiative en 2001. En prévision de cette étude, on a mis sur pied un groupe de travail interministériel dirigé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Ce groupe de travail a commandé la réalisation d’activités de recherche afin de faciliter la planification de l’évaluation prévue pour 2001.

Dans la foulée de ces activités de recherche, le cadre d’évaluation et les questions de recherche ont connu au fil des années une évolution reflétant le contexte dans lequel est mise en œuvre la SAEA. Le *Plan de travail pour la réalisation de l’évaluation de la SAEA* (janvier 2001) décrit l’orientation particulière de la présente évaluation et les méthodes auxquelles elle fait appel. Les résultats de l’évaluation sont exposés dans le présent résumé.

Méthodologie

On a retenu les services de Prairie Research Associates (PRA) Inc. et Auguste Solutions and Associates (ASA), entreprise appartenant à des Autochtones, pour la réalisation de l’évaluation. PRA et ASA ont recueilli des données par différents moyens, à savoir un examen de dossiers et de documents, des sondages auprès d’entreprises autochtones, des sondages auprès d’employés fédéraux, des entrevues avec des informateurs clés et un atelier à l’intention des dirigeants des entreprises et des collectivités autochtones.

Constatations

Les constatations faites à l'issue de l'évaluation corroborent la conclusion selon laquelle la SAEA a atteint, dans l'ensemble, les objectifs fixés et conserve encore aujourd'hui sa raison d'être. Dans ce contexte, la présente partie expose les autres constatations et conclusions principales, de même qu'un certain nombre d'observations et recommandations connexes visant à aider à mettre à profit dans l'avenir les succès obtenus à ce jour. L'information contenue dans cette partie est présentée en fonction des cinq grandes questions que visait l'évaluation, à savoir la raison d'être, la mise en œuvre, les répercussions, les leçons apprises et les améliorations.

Raison d'être

On s'entend généralement pour dire que l'esprit de la SAEA et ses objectifs tangibles demeurent valables. Les chefs d'entreprises autochtones et les gestionnaires du gouvernement fédéral partagent le sentiment qu'il subsiste de bonnes raisons de stimuler la croissance des entreprises autochtones et d'accroître le nombre de marchés conclus par le gouvernement fédéral avec des entreprises autochtones. On a maintes fois fait observer que ces objectifs concordent tout à fait avec les grands principes énoncés dans *Rassembler nos forces* ainsi que dans les plus récents discours du Trône. Si l'on appuie sans réserve les orientations générales de la SAEA, on s'entend pour dire que les objectifs de la Stratégie ont changé au cours des cinq dernières années. Bon nombre d'informateurs clés sont d'avis que la Stratégie devait à l'origine constituer un instrument de développement économique pour tous les peuples et collectivités autochtones du Canada. Cependant, on croit plutôt maintenant que la SAEA met davantage l'accent sur la simple valeur monétaire des marchés passés avec les Autochtones, sans beaucoup d'égards pour la façon dont sont réparties les possibilités de marchés.

Pour clarifier ces questions, *il faudrait soumettre la SAEA à un examen complet d'ici cinq ans*. Cet examen pourrait porter premièrement sur le maintien de la raison d'être de la Stratégie. D'autres questions importantes à examiner incluraient les buts et objectifs de la SAEA, les politiques et procédures qui y sont associées, les critères d'admissibilité et la détermination de mesures du rendement adéquates. De toute évidence, une telle recommandation aura une incidence sur les modifications qui pourront être apportées dans l'avenir à la SAEA. Les résultats d'un tel examen auront probablement une incidence sur les mesures à prendre dans l'avenir et pourront eux-mêmes déboucher sur la formulation de recommandations connexes. Les autres recommandations contenues dans ce résumé concernent les améliorations à apporter dans la mise en œuvre de la Stratégie telle qu'elle existe actuellement.

Mise en œuvre

La mise en œuvre de la SAEA et les activités de communication connexes ont connu un départ vigoureux, mais elles ont par la suite ralenti. Cette affirmation est étayée par la constatation selon laquelle la SAEA ne fait pas l'objet d'une promotion active de la part des employés chargés des achats au gouvernement fédéral. Du fait de cette situation, les employés du gouvernement aussi bien que les entreprises autochtones ont une piètre connaissance du programme et en comprennent très mal les buts et le fonctionnement. Bon nombre de répondants et

d'informateurs clés sont d'avis que les communications entre le gouvernement et les entreprises autochtones, dans l'un et l'autre sens, présentent des lacunes auxquelles il faudrait remédier. Les preuves recueillies sont suffisantes pour conclure à *la nécessité de revitaliser la mise en œuvre de la Stratégie et des communications s'y rapportant*. Il serait utile d'adopter de nouvelles approches pour faire passer l'information du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) aux entreprises autochtones et aux employés chargés des achats au gouvernement fédéral. On pourrait mettre en place de nouveaux mécanismes pour s'assurer que les coordonnateurs des objectifs de rendement transmettent l'information voulue aux employés chargés des achats au gouvernement fédéral. Ces derniers seraient ainsi en mesure d'orienter les entreprises autochtones vers l'utilisation d'autres instruments de développement commercial susceptibles de compléter les débouchés offerts par la SAEA. En outre, cela renforcerait les communications entre d'une part les organismes de développement économique autochtone et leur personnel, et d'autre part le personnel du programme de la SAEA. Joue un rôle crucial dans toute stratégie de ce genre la reconnaissance du fait que les communications sont une responsabilité partagée. Il conviendrait d'encourager les collectivités, les entreprises et les organismes autochtones à fournir de l'information au MAINC et aux autres ministères fédéraux avec qui ils désirent faire affaire. Un besoin connexe à cet égard a trait au *renforcement et à la tenue à jour de la base de données sur les fournisseurs autochtones (actuellement appelée le Répertoire des fournisseurs autochtones)*. Cette recherche a révélé qu'une base de données centrale sur les entreprises autochtones constitue un instrument essentiel dans le cadre de la Stratégie. Il conviendrait d'adopter une approche active plutôt que passive au moment d'identifier les entreprises autochtones et de les encourager à s'inscrire. Une fois encore, il faudrait demander l'aide des organismes et collectivités autochtones.

Répercussions

Les constatations faites à l'issue de cette recherche montrent clairement que le nombre et la valeur des marchés conclus avec les entreprises autochtones ont augmenté de façon soutenue au cours de chacune des années écoulées depuis le début de la mise en œuvre de la SAEA. En outre, on s'entend généralement pour dire que les entreprises autochtones renforcent leur capacité de faire des affaires avec le gouvernement fédéral. Cependant, cette croissance et ce renforcement des capacités ne se font pas de façon uniforme. L'augmentation de la valeur des contrats est essentiellement le fait d'un nombre relativement restreint de contrats d'importance passés par quelques ministères. Selon une croyance largement répandue, les avantages découlant de la SAEA ne sont pas répartis de façon équitable entre les entreprises autochtones, et ce sont les grandes entreprises bien établies des régions urbaines qui tirent le plus grand profit de la Stratégie. Il faut reconnaître que la SAEA est mise en œuvre avec dynamisme surtout dans quelques ministères « centraux » (MAINC, SCT et TPSGC). Par ailleurs, on dispose de peu d'information objective concernant les entreprises autochtones au Canada en général, ou concernant la nature et la répartition des marchés fédéraux conclus avec ces entreprises. Vient aggraver la situation le fait que les différents ministères et organismes ne rendent pas compte de façon uniforme des résultats de la SAEA. Par exemple, certains ministères déclarent la valeur des contrats en incluant les taxes tandis que les autres font le contraire. Certains sont incapables

de faire un suivi des achats par carte de crédit, tandis que d'autres déclarent la valeur des offres permanentes peu importe qu'il y ait eu ou non des commandes subséquentes. En outre, on a relevé des lacunes dans la connaissance de la gamme des produits et services offerts par les entreprises autochtones.

De nombreuses preuves amènent à conclure qu'une amélioration de la collecte des données facilitera non seulement la mise en œuvre de la SAEA, mais également les futures évaluations. Par conséquent, il sera important de *se doter d'une stratégie de collecte de données propice à la mesure du degré de réussite dans la réalisation des objectifs de la SAEA*. Cela pourrait inclure l'élaboration d'un modèle de rapport uniforme concernant le rendement ministériel, la collecte de données plus détaillées sur l'attribution de marchés à des entreprises autochtones aux termes de la SAEA (y compris sur les catégories et le nombre d'entreprises qui en bénéficient ainsi que les catégories de biens et services fournis), de même que la collecte de données sur l'attribution de marchés à des entreprises autochtones *hors du cadre* de la SAEA, cela afin d'avoir une idée de l'étendue des activités actuellement non identifiées en matière de passation de marchés.

Indépendamment des répercussions manifestes et quantifiables dont il a été question plus haut, la SAEA a également eu un certain nombre de répercussions inattendues. L'effet positif peut-être le plus important pour les employés fédéraux est le fait qu'ils ont été libérés des contraintes imposées par l'ALENA et qu'il leur est possible d'acquérir facilement des services reliés expressément aux Autochtones, par exemple des programmes fondés sur la spiritualité autochtone. La répercussion négative inattendue la plus souvent signalée était la création d'entreprises « bidons » qui permettent à certaines entreprises de se soustraire non seulement à l'esprit de la SAEA, mais également à un certain nombre de ses critères objectifs. On peut même affirmer que les abus perçus pourraient entraîner une remise en question du caractère légitime et de l'efficacité de la SAEA et mettre en péril sa viabilité dans le futur. Il sera donc important *d'améliorer l'application et le suivi des critères relatifs au contenu autochtone afin de s'assurer que le fonctionnement de la SAEA est conforme aux objectifs établis*.

Leçons apprises

La leçon peut-être la plus importante que cette recherche a permis d'apprendre est que la SAEA est un instrument nécessaire pour créer des débouchés au profit des entreprises autochtones, mais qu'elle n'est ni suffisante pour stimuler de façon significative le développement des entreprises autochtones, ni adaptée à cette fin. Bien que la SAEA ne constitue pas essentiellement une initiative axée sur le développement des entreprises, elle pourrait contribuer davantage à la réalisation de cet objectif plus général. La Stratégie devrait donc *mettre l'accent sur le développement des entreprises autochtones pour permettre à ces dernières de tirer profit des débouchés qu'offre la SAEA*. Pour ce faire, on pourrait définir les caractéristiques essentielles que doit présenter une entreprise autochtone pour être prête à faire affaire avec le gouvernement, et aiguiller les entreprises vers les fournisseurs les plus susceptibles de leur apporter le soutien et les services dont elles ont besoin. Dans ce contexte, il sera important de faire comprendre aux entreprises et organismes autochtones l'importance de leur rôle et de leurs responsabilités à l'égard de leur propre développement.

Améliorations

Une des principales constatations au sujet de possibles améliorations à la Stratégie a trait à la nécessité de s'employer plus activement à encourager les ministères à se conformer aux exigences de la SAEA. On s'entend généralement pour dire que les obligations redditionnelles et la transparence des ministères fédéraux en ce qui a trait à la participation à la SAEA doivent être améliorées. La croyance voulant qu'on ne fasse pas respecter les exigences de la SAEA et que les ministères fédéraux ignorent bien souvent celles-ci sans que cela ait beaucoup de conséquences pour eux met grandement en péril le succès de la Stratégie. Pour remédier à cette situation, il sera important *de réaffirmer l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de la Stratégie et de faire respecter cette dernière*. Les principales mesures à adopter à cette fin consisteraient notamment à souligner de nouveau auprès des employés chargés des achats qu'il est important de se conformer aux exigences de la SAEA, à offrir une formation aux coordonnateurs des objectifs de rendement pour qu'ils soient mieux en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités aux termes de la SAEA et à faire en sorte que les coordonnateurs des objectifs de rendement et les gestionnaires des ministères aient à répondre de tout défaut de se conformer aux exigences de la SAEA.

Un obstacle important à la mise en œuvre de la SAEA est le fait que bon nombre d'entreprises autochtones n'ont pas accès à la technologie requise pour soumissionner pour des marchés fédéraux. Tant que MERX demeurera la principale source d'information sur les marchés fédéraux, et tant qu'un accès Internet universel ne sera pas offert à un prix abordable, il semble que les entreprises autochtones de plus grande taille, situées dans les grands centres urbains ou à proximité de ceux-ci, continueront de retirer le plus d'avantages de la SAEA. Une fois encore, il est important de souligner que la résolution du problème de l'inégalité d'accès aux moyens technologiques va au-delà de la portée et du mandat de la SAEA. Le MAINC aurait tout de même un rôle à jouer, en *saisissant les ministères et organismes concernés du problème de l'inégalité d'accès aux technologies des communications dans les collectivités et les entreprises autochtones*. Le MAINC devrait intervenir en soulignant qu'il est important de veiller à ce que toutes les entreprises autochtones bénéficient de façon équitable des avantages associés à la SAEA, par le biais de la passation de marchés en ligne.

Conclusion

Cette évaluation a permis de recueillir de nombreuses preuves montrant que la SAEA atteint ses principaux objectifs. Depuis son entrée en vigueur, le nombre autant que la valeur des contrats adjugés à des entreprises autochtones ont augmenté de façon marquée année après année. La question de savoir s'il serait possible ou s'il conviendrait d'élargir ces objectifs en y incluant la promotion des entreprises et le développement économique, particulièrement à l'échelon des collectivités autochtones, devrait de préférence être étudiée dans le cadre d'un futur examen global de la SAEA.

Dans l'intervalle, la présente recherche a permis de mettre au jour un certain nombre de domaines où il serait possible de mettre à profit les forces de la SAEA par le biais de communications améliorées et d'activités de mise en œuvre revitalisées. L'élaboration d'une stratégie globale et uniforme de collecte de données facilitera la mesure et la promotion des répercussions de la SAEA sous les aspects quantitatif et qualitatif. Un resserrement du contrôle et de l'application des critères d'admissibilité aidera à s'assurer que les répercussions de la SAEA se font sentir dans les secteurs désirés. La reconnaissance du fait que la SAEA constitue simplement un élément d'une démarche plus générale visant à améliorer la situation économique des peuples autochtones facilitera la définition du rôle particulier de la Stratégie dans le contexte de cette démarche. Parallèlement, cette recherche aura permis de formuler des suggestions concernant les domaines où la Stratégie pourrait mieux compléter les diverses autres initiatives. Enfin, un renouvellement de l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de la SAEA, et notamment de l'application de ses dispositions, contribuera à maximiser les effets positifs de la Stratégie.

Partie 1 - Introduction

Les approvisionnements gouvernementaux occupent une place d'importance dans la structure de l'économie aux échelons national et local. Le Gouvernement du Canada accorde la priorité à l'optimisation des ressources, à la prudence et à la probité dans l'acquisition de produits et de services. Parallèlement, le gouvernement fédéral et les autres administrations publiques, de même que les diverses autorités fédérales, régionales et municipales, ont créé des programmes dans le but de stimuler le développement des entreprises. Une mesure à laquelle ils ont fréquemment recours consiste à mettre à profit les débouchés en matière d'approvisionnement pour favoriser l'atteinte de divers objectifs sociaux et économiques.

Les rapports commandés à des consultants par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) au début des années 1990 ont révélé que le gouvernement fédéral, dans certains secteurs comme la construction et le transport, ne s'approvisionne pas suffisamment auprès des entreprises autochtones, compte tenu des capacités de ces dernières. En 1993, le « Livre rouge » du Parti libéral intitulé « Pour la création d'emplois, pour la relance économique » réclamait l'adoption de procédures d'approvisionnement susceptibles de stimuler la croissance des entreprises autochtones. Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones préconisait également une modification des procédures d'acquisition afin de renforcer le secteur économique autochtone. À la suite de consultations auprès d'entreprises dans l'ensemble du Canada, le gouvernement fédéral a lancé la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA). Au nombre des avantages escomptés de la Stratégie figurait également un renforcement de l'autonomie des entreprises et collectivités autochtones.

Aperçu et historique de la SAEA

La Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA) du gouvernement fédéral a vu le jour en avril 1996. La mise en œuvre de la Stratégie se fait par phases. La phase 1 a commencé le 1^{er} avril 1996 par des activités d'examen des marchés et de mise en valeur des fournisseurs, conjuguées à l'adoption de nouvelles mesures permettant de réserver des marchés précis aux entreprises autochtones, en particulier lorsque les contrats visent une population majoritairement autochtone. La phase 2 a débuté en janvier 1997 avec l'établissement d'objectifs de rendement pluriannuels en matière d'approvisionnements auprès des entreprises autochtones par les ministères et organismes fédéraux avec des dépenses liées aux contrats évaluées à plus de 1 million de dollars.

Les principaux objectifs de la SAEA sont :

- de stimuler l'essor des entreprises autochtones;
- d'augmenter le nombre d'entreprises autochtones qui font des soumissions et obtiennent des contrats fédéraux.

La Stratégie est fondée sur trois activités principales :

- instaurer des mesures en vue de réserver des contrats concurrentiels à des entreprises autochtones;
- fixer des objectifs de rendement afin d'accroître la valeur totale des approvisionnements auprès d'entreprises autochtones;
- concevoir des mesures complémentaires afin que les entreprises autochtones puissent mieux profiter des possibilités offertes par les marchés publics fédéraux (information sur les fournisseurs autochtones, changements aux énoncés de la politique fédérale concernant la passation de marchés, information concernant l'accessibilité aux marchés fournie aux entreprises autochtones et modifications aux exigences en matière de sécurité associées aux marchés fédéraux).

Ces activités principales et leurs sous-activités entraînent des produits et des résultats attendus. Les produits des activités des ministères en regard des objectifs de rendement, par exemple, comprennent des objectifs relatifs au nombre et à la valeur des contrats obtenus par les entreprises autochtones, aux listes de fournisseurs et aux expositions commerciales. Les répercussions attendues de cette activité comprennent une augmentation du nombre d'entreprises qui font des soumissions et obtiennent des contrats fédéraux de même que la croissance de l'investissement dans les entreprises autochtones.

La Stratégie devait avoir de nombreux effets positifs, dont :

- directement... :
 - augmenter le nombre de marchés offerts aux entreprises autochtones;
 - augmenter la valeur des contrats fédéraux (réservés et ordinaires) offerts aux entreprises autochtones;
 - augmenter le nombre d'entreprises autochtones qui font des soumissions et obtiennent des contrats;
 - accroître l'investissement dans les entreprises autochtones et les démarrages d'entreprises autochtones;
 - accroître la capacité des entreprises par le transfert des compétences;
 - accroître le nombre de partenariats entre les entreprises autochtones et non autochtones;
- indirectement... :
 - accroître l'emploi durable;
 - accroître les débouchés dans d'autres marchés;
 - mettre au point des gammes de produits pour répondre aux nouvelles demandes;
 - entraîner des répercussions socio-économiques positives dont celle de la réduction de la dépendance à l'aide sociale.

Les responsables des programmes au MAINC ont également signalé d'autres conséquences possibles de la Stratégie pour les entreprises autochtones, dont la recherche de débouchés dans d'autres marchés grâce à l'expérience et à la confiance acquises dans les transactions avec le gouvernement fédéral, le transfert de nouvelles compétences et la mise au point de gammes de produits pour répondre à de nouvelles demandes.

Contexte

La SAEA est un instrument parmi bien d'autres qui sont à la disposition des entreprises autochtones au Canada. Bien que la SAEA présente un certain nombre d'avantages possibles et indirects, dont certains ont été présentés plus haut, il convient de souligner que son rôle premier consiste à offrir des débouchés aux entreprises autochtones. La SAEA fait partie d'une vaste panoplie d'initiatives des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, des organismes non gouvernementaux (ONG) et du secteur privé qui visent à stimuler le développement économique et le développement des entreprises.

À titre d'exemples, on retiendra :

- les Centres de services aux entreprises du Canada;
- la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante;
- le Réseau des services aux entreprises autochtones;
- Entreprise autochtone Canada (Industrie Canada);
- Contrats Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada - TPSGC);
- le Programme du développement économique des collectivités (Affaires indiennes et du Nord Canada - AINC).

Un certain nombre de ces organismes fournissent des conseils, un soutien, de la formation et d'autres ressources dont les entreprises autochtones ont besoin pour tirer pleinement profit de l'accès offert par la SAEA aux activités d'approvisionnement du gouvernement fédéral. Certains de ces programmes et services s'adressent expressément aux entreprises autochtones, tandis que d'autres sont destinés à toutes les entreprises canadiennes.

Il est important de souligner que bon nombre des attentes et résultats indirects qui étaient associés à la Stratégie à l'origine ont été modifiés ou améliorés au cours des cinq dernières années. Ce processus est examiné plus en détail dans la partie intitulée Cadre d'évaluation.

Examen des résultats de l'évaluation antérieure

La Stratégie prévoyait la tenue d'une étude d'évaluation de l'initiative en 2001. En prévision de cette étude, on a mis sur pied un groupe de travail interministériel dirigé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Ce groupe de travail a commandé la réalisation d'activités de recherche afin de faciliter la planification de l'évaluation prévue pour 2001. Le projet a été dirigé par un

gestionnaire principal de l'évaluation de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI) du MAINC, en collaboration avec la Division des pratiques d'examen et études (DPEE), de la Direction du Sous-contrôleur général du SCT.

En vertu d'un contrat concurrentiel réservé aux entreprises autochtones, la firme Progressive Planning Limited, a élaboré le cadre d'évaluation en partenariat avec la firme Prairie Research Associates (PRA) Inc., ce qui a débouché sur la production des documents suivants :

- Cadre d'évaluation de la SAEA (mai 1998);
- Rapport sur l'état d'avancement de la SAEA (mai 1998).

Par la suite, PRA a produit le Plan de travail pour la réalisation de l'évaluation de la SAEA (janvier 2001).

Le cadre d'évaluation précisait les questions à examiner dans les futures évaluations, ainsi que les méthodologies utilisées pour répondre à ces questions. En outre, il fournissait des indicateurs de rendement pour faciliter la mesure des répercussions à long terme de la Stratégie. Enfin, le cadre d'évaluation contenait des suggestions concernant les étapes suivantes du processus d'évaluation. Les questions d'évaluation ont trait à des préoccupations liées par exemple au maintien de la raison d'être du programme, à l'efficacité de la mise en œuvre de l'initiative et aux répercussions à long terme. Des indicateurs de mesure continue du rendement aident les gestionnaires dans la prise de décisions concernant les activités du programme.

Le Rapport sur l'état d'avancement de la SAEA a servi de fondement pour l'évaluation réalisée en 2001 en fournissant les données repères par rapport auxquelles les résultats éventuels de la Stratégie pourraient être évalués. En outre, ce rapport apportait une information préliminaire sur la mise en œuvre de la Stratégie à l'intention des ministères, des partenaires du programme et des bénéficiaires.

Achévé en janvier 2001, le Plan de travail pour la réalisation de l'évaluation de la SAEA avait pour but de préciser les questions d'évaluation énoncées dans le mandat et d'indiquer quelles méthodes, parmi celles qui sont proposées dans le cadre de l'évaluation de la SAEA, conviendront le mieux pour trouver réponse à ces questions. La firme PRA s'est livrée à un examen des documents pertinents et a communiqué avec plusieurs représentants de la SAEA (n=10) au MAINC, au SCT et à TPSGC, aux fins de la préparation du plan de travail. Ce dernier fournit des précisions sur la meilleure façon de réaliser l'évaluation avec efficacité, dans un court délai. Le plan de travail précise en outre un calendrier pour la réalisation de l'étude. On a retenu les services des firmes PRA et Auguste Solutions and Associates (ASA), entreprise autochtone, pour la réalisation de l'évaluation. La partie intitulée Méthodes de collecte des données précise les rôles respectifs que ces entreprises ont joués dans la recherche.

Dans la foulée des activités décrites plus haut, le cadre d'évaluation et les questions de recherche ont connu une évolution, échelonnée sur plusieurs années, qui reflète le contexte dans lequel est mise en œuvre actuellement la SAEA. La partie intitulée Évolution du cadre décrit plus en détail ce processus d'évolution ainsi que les questions et enjeux sur lesquels se fonde l'évaluation finale.

Aperçu du rapport

La Partie 2 fournit une description détaillée des méthodes employées pour réaliser l'évaluation, et elle inclut un examen des limites des données. La Partie 3 présente les constatations faites à l'issue de la recherche. La Partie 4 expose les conclusions, et la Partie 5 présente les recommandations.

Partie 2 - Méthodologie

Cette partie du rapport décrit l'évolution des questions et éléments sur lesquels porte cette évaluation, de même que les méthodes particulières qui ont été employées dans le cadre de la recherche.

Cadre d'évaluation

Le cadre d'évaluation initial, dont il est fait mention dans la partie précédente, exposait les objectifs de la SAEA, les activités qui y sont associées, ses produits et ses résultats attendus, le tout étant résumé dans un modèle logique. (On trouvera des précisions dans le cadre d'évaluation. Une version de celui-ci est accessible en ligne à l'adresse www.inac.gc.ca/PR/Pub/AE/EV/96-24_f.html.) Le cadre regroupe les nombreuses activités découlant de la SAEA sous trois grandes rubriques :

- réservations de marchés;
- objectifs de rendement du Ministère;
- mesures complémentaires pour permettre aux entreprises autochtones d'avoir un meilleur accès aux marchés (développement des fournisseurs et information sur les fournisseurs, p. ex.).

Un élément important du modèle logique est celui des résultats attendus, que l'on cherche à mesurer au moyen de divers indicateurs dans le cadre d'évaluation. Le modèle logique de la SAEA répartissait les répercussions prévues en répercussions directes et répercussions indirectes qui se feraient sentir immédiatement, à moyen terme et à long terme. Le Tableau 1 en donne un aperçu.

Tableau 1 : Aperçu des répercussions prévues indiquées dans le modèle logique de la SAEA	
Répercussions directes	Répercussions indirectes
<ul style="list-style-type: none">• augmentation du nombre de contrats conclus avec les entreprises autochtones• augmentation de la valeur des contrats conclus avec des entreprises autochtones• augmentation du nombre d'entreprises autochtones qui font des soumissions pour l'obtention de contrats fédéraux• augmentation de l'investissement dans des entreprises et des démarrages d'entreprises autochtones• renforcement des capacités des entreprises grâce au transfert des compétences	<ul style="list-style-type: none">• accroissement de l'emploi durable• accroissement des possibilités de débouchés dans d'autres marchés• mise au point de gammes de produits pour répondre aux nouvelles demandes• répercussions socio-économiques positives comprenant la réduction de la dépendance à l'égard de l'aide sociale

Évolution du cadre d'évaluation

Le cadre d'évaluation initial énonçait six grands thèmes ou questions à examiner dans le cadre de l'évaluation de la SAEA. Le cadre a en fait servi d'instrument au groupe de travail chargé de la SAEA pour mieux préciser le mandat et les paramètres de l'évaluation. Les questions d'évaluation énoncées dans le mandat étaient les suivantes.

- La Stratégie telle qu'elle existe actuellement a-t-elle toujours sa raison d'être?
- Les objectifs fixés pour la Stratégie ont-ils été atteints? Y a-t-il eu des effets positifs ou négatifs inattendus?
- La mise en œuvre de la Stratégie a-t-elle été réalisée de façon efficiente et efficace? Y a-t-il des obstacles à sa pleine réalisation?
- Quelles sont les meilleures pratiques et les leçons qu'on a pu en tirer?
- Quelles améliorations pourrait-on faire et quelles seraient les options en vue d'une future planification? Existe-t-il des solutions de rechange à la Stratégie?

Le Tableau 2 présente les questions énoncées dans le cadre d'évaluation et explique de quelle façon elles ont évolué jusqu'à leur incorporation dans le mandat.

Tableau 2 : Évolution des questions énoncées dans le cadre d'évaluation jusqu'à leur incorporation dans le mandat		
Question énoncée dans le cadre	Question énoncée dans le mandat	Rapprochement entre les deux
Maintien de la raison d'être de la Stratégie	La Stratégie telle qu'elle existe actuellement a-t-elle toujours sa raison d'être?	La question initiale et la question énoncée dans le mandat visent toutes deux à déterminer si la Stratégie est encore nécessaire, et sous quelle forme.
Quel a été le degré d'efficacité des principaux éléments de la Stratégie?	La mise en œuvre de la Stratégie a-t-elle été réalisée de façon efficiente et efficace? Y a-t-il des obstacles à sa pleine réalisation?	Cette question a toujours pour objet de déterminer avec quel degré d'efficacité les divers éléments de la Stratégie ont été et continuent d'être mis en œuvre. Les questions liées à la production de rapports et à l'obligation de rendre compte s'insèrent bien dans ce thème parce qu'elles ont un lien avec la mise en œuvre de la Stratégie et qu'elles aident à mieux comprendre les obstacles susceptibles d'exister.
Production de rapports et obligation de rendre compte		
Rapport coût-efficacité de la Stratégie	Quelles améliorations pourrait-on faire et quelles seraient les options en vue d'une future planification? Existe-t-il des solutions de rechange à la Stratégie?	Le cadre visait surtout à déterminer si la Stratégie est utile et si la réservation de marchés pour les entreprises autochtones permet d'optimiser les ressources. Maintenant, cette question vise essentiellement à déterminer les améliorations à apporter, la façon de surmonter les obstacles décelés, ainsi qu'à mieux comprendre de quelle façon la SAEA influe sur les fournisseurs autochtones et à trouver d'autres moyens d'atteindre les objectifs de la SAEA.

Tableau 2 : Évolution des questions énoncées dans le cadre d'évaluation jusqu'à leur incorporation dans le mandat		
Question énoncée dans le cadre	Question énoncée dans le mandat	Rapprochement entre les deux
Répercussions de la SAEA	Les objectifs fixés pour la Stratégie ont-ils été atteints? Y a-t-il eu des effets positifs ou négatifs inattendus?	Cette question vise toujours à évaluer les résultats de la Stratégie et à déterminer dans quelle mesure ses objectifs ont été atteints. À l'origine, la question visait également à cerner les répercussions inattendues.
Leçons apprises et améliorations proposées	Quelles sont les meilleures pratiques et les leçons qu'on a pu en tirer?	On continue à vouloir comprendre les leçons qui ont été apprises grâce à la SAEA et savoir quels éléments ont donné les meilleurs résultats, et dans quelles circonstances.

Bon nombre des thèmes énoncés dans le cadre d'évaluation initial correspondent encore très bien à une ou plusieurs des questions particulières qui sont prévues dans le mandat.

Guide relatif aux thèmes et questions

Le processus d'évolution a trouvé son aboutissement en janvier 2001 avec la production du plan de travail final, qui énonce les indicateurs et les sources de données à utiliser pour trouver réponse aux questions d'évaluation remaniées. En outre, le plan de travail indique les méthodes particulières à utiliser pour réaliser l'évaluation. Une matrice d'évaluation résume les thèmes et questions qui orientent les recherches actuelles, ainsi que les indicateurs et sources de données à utiliser pour répondre aux questions.

Méthodes de collecte des données

Les firmes PRA et ASA ont recueilli des données dans le contexte d'un examen des dossiers et documents, de sondages auprès des entreprises autochtones, de sondages auprès d'employés fédéraux, d'entrevues avec des informateurs clés et d'un atelier. Le Tableau 3 décrit les méthodes particulières par lesquelles les données ont été recueillies. La firme PRA a accompli ce qui suit :

- examen des dossiers et des documents;
- entrevues avec des cadres supérieurs fédéraux;
- sondages auprès d'employés chargés des contrats et des achats au gouvernement fédéral;
- présentation des constatations préliminaires, tenue d'un atelier;
- préparation du présent rapport.

La firme ASA a accompli ce qui suit :

- entrevues avec des dirigeants d'entreprises autochtones;
- sondages auprès d'entreprises autochtones;
- présentation des constatations préliminaires lors de l'atelier;
- examen des ébauches des rapports.

Tableau 3 : Méthodologie de collecte des données

Source des données	Objet	Méthode de collecte des données
Examen des documents	<p>L'examen des documents a pour but de fournir un aperçu des activités liées à la passation de marchés aux termes de la SAEA au cours des cinq dernières années. L'examen a également pour but de mettre en évidence certaines des activités que le MAINC et d'autres ministères réalisent pour promouvoir la Stratégie, ainsi que les activités de développement des fournisseurs qui visent à encourager les entreprises autochtones à soumissionner pour obtenir des contrats du gouvernement fédéral. L'examen des documents ne visait pas à passer en revue l'information descriptive en vue de dresser un profil de la SAEA. Le cadre d'évaluation et les rapports sur l'état d'avancement de la Stratégie fournissent un tel profil.</p>	<p>La firme PRA Inc. a examiné divers documents, dont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • rapports ministériels sur le rendement; • données sur les contrats fournies par les ministères et organismes à TPSGC, au SCT et au MAINC; • autres études réalisées par la Direction des programmes de développement économique; • documentation sur la Stratégie. <p>Nous avons réalisé l'examen des documents à la mi-juin 2001. Depuis, des rapports sur le rendement et des données sur les contrats plus à jour ont paru, et les rapports ont été mis à jour en conséquence. À ce moment, certains éléments d'information n'avaient pas encore été reçus, dont les données sur les activités de passation de marchés en 2000 et les rapports ministériels sur le rendement qui n'avaient pas encore été soumis au MAINC.</p>
Sondages auprès d'entreprises autochtones ayant décroché des contrats fédéraux	<p>Ce sondage sert à recueillir de l'information pour déterminer dans quelle mesure les entreprises autochtones sont prêtes à faire affaire avec le gouvernement et pour cerner les répercussions de la SAEA sur le plan du développement des entreprises, notamment sous les aspects suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • établissement de partenariats et de coentreprises (avec des entreprises autochtones et non autochtones) • débouchés pour des partenaires non visés par la SAEA • emploi durable • autres répercussions (embauche d'employés, débouchés pour d'autres fournisseurs participant aux contrats). 	<p>Comme il n'existe pas de fichier central sur toutes les entreprises autochtones qui ont décroché des contrats fédéraux depuis avril 1996, la firme ASA a dû dresser une liste. La liste <u>initiale</u> a été établie à partir des sources suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • on a communiqué avec les différents ministères pour obtenir des listes des entreprises autochtones qui avaient obtenu des contrats; • on a fait un suivi du système MERX pour une période de trois ans et établi une base de données. <p>Le sondage s'est échelonné sur une période de neuf semaines, 200 entreprises qui avaient décroché des contrats fédéraux ont rempli le questionnaire de sondage ou répondu aux questions.</p>

Tableau 3 : Méthodologie de collecte des données

Source des données	Objet	Méthode de collecte des données
Sondages auprès d'entreprises autochtones qui n'ont PAS décroché de contrats fédéraux	Le sondage réalisé par ASA auprès des entreprises qui n'ont pas fait affaire avec le gouvernement fédéral a aidé à cerner les obstacles à la participation aux approvisionnements gouvernementaux. Dans de nombreux cas, les entreprises n'avaient qu'une connaissance limitée de la SAEA et ne désiraient pas y participer. Cependant, le sondage a permis de recueillir certaines indications quant aux raisons pour lesquelles ces entreprises ne font pas affaires avec le gouvernement fédéral, à leur emplacement et à leurs principaux clients.	<p>ASA a utilisé le Répertoire des fournisseurs autochtones (RFA) pour la sélection de l'échantillon parce qu'il semblait constituer la source la plus complète. Afin de confirmer le caractère complet de cette source, on a communiqué avec un certain nombre d'organismes autochtones importants pour leur demander si leurs membres étaient adéquatement représentés dans le RFA. Le seul groupe autochtone qui estimait ne pas être bien représenté était celui des Inuits. Pour remédier au problème, on a obtenu une liste des entreprises inuites, dont on a ajouté les noms dans le RFA.</p> <p>Le sondage s'est échelonné sur une période de neuf semaines. Quelque 300 entreprises qui cherchaient à décrocher des contrats fédéraux ont rempli le questionnaire ou répondu aux questions.</p>
Sondages auprès d'employés fédéraux	PRA a conçu trois questionnaires servant à mesurer le degré de sensibilisation à l'égard de la SAEA chez les employés fédéraux chargés des achats. Les questionnaires ont également servi à recueillir les opinions des employés au sujet de la Stratégie.	<p>Les trois groupes visés et la taille désirée des échantillons étaient les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • coordonnateurs des objectifs de rendement des ministères (n=43); • agents des marchés fédéraux (n=50); • gestionnaires de centre de responsabilité (n=50). <p>La sélection des employés devant participer au sondage s'est faite suivant un processus en deux étapes. Le MAINC a fourni une liste à jour des coordonnateurs des objectifs de rendement (COR). L'étape suivante prévue dans la méthodologie d'évaluation a consisté pour la DGÉVI à envoyer aux 43 COR une lettre présentant l'activité de recherche et demandant leur aide dans l'identification des agents de négociation des contrats fédéraux (ANCF) et des gestionnaires de centres de responsabilité (GCR) au sein de leurs ministères respectifs qui avaient une certaine expérience des achats auprès d'entreprises autochtones ou de la passation de marchés avec ces entreprises.</p>

Tableau 3 : Méthodologie de collecte des données

Source des données	Objet	Méthode de collecte des données
Entrevues avec des informateurs clés (gestionnaires fédéraux)	Pour recueillir les opinions des principaux employés concernés au gouvernement, PRA a élaboré des guides d'entrevue en vue de la collecte d'une information sur les perceptions concernant la pertinence, la mise en œuvre et les répercussions de la SAEA.	<p>La méthodologie d'évaluation prévoit des entrevues avec un total de 14 cadres supérieurs des ministères responsables de la SAEA (MAINC, TPSGC et SCT), ainsi que d'autres ministères. La répartition prévue des entrevues était la suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> • MAINC (n=4); • TPSGC (n=3); • SCT (n=3); • autres ministères (n=4). <p>La sélection des répondants s'est faite en collaboration avec le personnel du MAINC. PRA a réalisé des entrevues téléphoniques avec 8 des 14 gestionnaires sélectionnés. Il a été difficile d'obtenir la participation des 6 autres répondants.</p>
Entrevues avec des informateurs clés (dirigeants d'entreprises autochtones)	Afin de recueillir les opinions d'employés clés au sein des entreprises autochtones, PRA a élaboré des guides d'entrevue pour la collecte d'une information sur les perceptions concernant la pertinence, la mise en œuvre et les répercussions de la SAEA.	<p>ASA a dressé une liste des entreprises autochtones qui satisfaisaient aux critères suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • entreprises satisfaisant aux critères d'admissibilité de la SAEA; • entreprises dont les ventes en 2000 ont été d'au moins 2 millions \$; • entreprises ayant manifesté le désir de faire affaire avec le gouvernement fédéral. <p>On a sélectionné diverses entreprises en fonction de leur emplacement, leur taille, leur durée d'existence et leur expérience des contrats avec le gouvernement fédéral. On a ensuite réalisé des entrevues téléphoniques avec les propriétaires ou les dirigeants de 15 entreprises autochtones sélectionnées au hasard dans un échantillon.</p>
Atelier (4 octobre 2001)	Afin de recueillir des indications et une rétro-information auprès des chefs de file et gens d'affaires autochtones, la DGÉVI a organisé un atelier lors duquel les participants ont discuté des constatations préliminaires faites à l'issue de la recherche.	<p>La DGÉVI a dressé une liste de participants éventuels, qu'elle a invités à participer à l'atelier. Le groupe était formé d'un certain nombre de personnes qui sont directement ou indirectement concernées par la SAEA. Au nombre des participants figuraient :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des dirigeants politiques autochtones; • des personnes chargées du développement économique des Premières Nations; • des gens d'affaires autochtones; • des employés du programme de la SAEA; • des employés de la DGÉVI. <p>ASA et PRA ont présenté les constatations préliminaires faites à l'issue de la recherche. À la suite de discussions en petits groupes et en séance plénière concernant les constatations, les participants ont résumé les principaux enjeux et formulé des recommandations.</p>

Limites des données

La présente partie contient un certain nombre de mises en garde et réserves concernant l'utilisation et l'interprétation de l'information contenue dans ce rapport.

Qualité des données

On a relevé un manque d'uniformité dans les méthodes employées par les ministères fédéraux pour la production des rapports. Dans certains cas, les montants des contrats sont déclarés en fonction des années civiles, et dans d'autres en fonction des exercices, ce qui rend les comparaisons difficiles. En outre, la valeur monétaire des contrats n'est pas déclarée de façon uniforme; certains montants incluent les taxes, d'autres non. Bon nombre de ministères ont indiqué ne pas être en mesure de suivre les achats faits auprès d'entreprises autochtones au moyen de cartes d'achat.

Les taux de réponse au sondage chez les employés chargés des achats au gouvernement fédéral sont relativement faibles. Par conséquent, nous n'indiquons bien souvent pas les pourcentages, et rares sont les points pour lesquels une analyse statistique comparative a été possible. Lorsque cela était le cas, seules des observations générales concernant les réponses aux questions du sondage ont été incluses dans le rapport. Des précisions sont fournies à ce sujet dans la partie suivante.

Faible participation des employés fédéraux

Comme l'indique le tableau relatif à la méthodologie présenté plus haut, le plan d'évaluation prévoyait des entrevues avec 14 cadres supérieurs fédéraux devant agir comme informateurs clés. Au moment de la rédaction de ce rapport, huit de ces entrevues avaient été réalisées. Les nombreuses tentatives faites pour obtenir les entrevues restantes sont demeurées sans succès.

Le sondage auprès des coordonnateurs des objectifs de rendement (COR), des agents de négociation des contrats fédéraux (ANCF) et des gestionnaires de centre de responsabilité (GCR) s'est également révélé difficile. La sélection des employés devant participer au sondage devait se faire suivant un processus en deux étapes.

- Le MAINC a fourni une liste à jour des COR.
- L'étape suivante prévue dans la méthodologie d'évaluation a consisté pour la DGÉVI à envoyer aux 43 COR une lettre présentant l'activité de recherche et leur demandant leur aide pour l'identification des ANCF et des CGR qui, dans leurs ministères respectifs, avaient une expérience des achats auprès d'entreprises autochtones ou de la passation de marchés avec celles-ci. Seulement 13 des 43 COR ont fourni des noms d'employés susceptibles de répondre aux questionnaires; au total, 23 ANCF et 18 CGR ont été identifiés. Des appels téléphoniques de suivi n'ont pas permis d'obtenir de réponses des COR qui n'avaient pas fourni de liste d'employés.

La firme PRA a élaboré une stratégie de rechange qui faisait appel au répertoire du gouvernement fédéral pour l'établissement d'une liste d'agents chargés des contrats et des achats. Nous avons essayé de joindre chacune des personnes inscrites sur la liste par téléphone. Au total, nous avons appelé 148 répondants éventuels. Les personnes rejointes se sont vu poser une série de questions visant à déterminer (a) si elles occupaient un poste d'ANCF ou de CGR et (b) si elles avaient une expérience des rapports avec les entreprises autochtones. Cette approche a permis de trouver 64 ANCF et 46 CGR

supplémentaires qui remplissaient les conditions pour participer au sondage. Nous avons faxé un questionnaire à ces personnes. Une fois encore, le taux de réponse au sondage a été faible. Notre centre d'appels a réalisé au moins trois séries d'appels de suivi auprès des personnes qui n'avaient pas retourné le questionnaire. Dans un dernier effort pour accroître les taux de réponse, on a envoyé un message aux COR pour remercier ceux qui avaient fourni leur collaboration et encourager les autres à faire de même. Au moment de la rédaction de ce rapport, aucune autre réponse n'avait été reçue. Le tableau qui suit résume le processus.

Tableau 4 : Sondage auprès des employés fédéraux				
	Échantillon initial	Échantillon découlant de la recherche dans le répertoire	Questionnaires envoyés (total)	Questionnaires retournés
COR	43	--	43	29
ANCF	23	64	87	48
CGR	18	46	64	25
Total	84	110	194	102

La faiblesse des taux de réponse malgré toute l'attention qui a été accordée à la préparation et à la réalisation des multiples appels de suivi et rappels n'est pas sans importance. Les raisons possibles de cette situation sont examinées plus en détail dans les conclusions de la Partie 4.

Présentation des constatations

Les résultats du processus de collecte de données exposés à la Partie 3 (Constatations) sont présentés en fonction des grandes questions définies dans la matrice d'évaluation. Suivant cette structure, dans les cas où les données ont été obtenues de plusieurs sources, les constatations sont groupées en fonction des sources de données. Le recours à une telle approche s'explique par la nature des données recueillies. Les informateurs clés, les répondants aux sondages et les participants à l'atelier ont dans plusieurs cas exprimé des opinions et des perceptions contradictoires concernant la SAEA. Certaines des opinions et perceptions négatives à l'égard de la SAEA se fondent sur une information erronée ou portent sur des questions sans rapport avec les objectifs de la Stratégie. Compte tenu de cela et des limites des données dont il a été question plus haut, il est important de souligner que les constatations sont présentées avant tout dans le contexte particulier auquel elles s'appliquent. L'analyse et l'intégration des diverses constatations auxquelles PRA s'est livrée par la suite servent de fondement aux conclusions et observations exposées respectivement aux Parties 4 et 5.

Partie 3 - Constatations

La présente partie expose les constatations faites à l'issue de la recherche. La présentation des résultats se fait en cinq sections correspondant aux grandes questions d'évaluation : raison d'être, mise en œuvre, répercussions, pratiques exemplaires/leçons apprises et améliorations/solutions de rechange. À la fin de chacune des sections se trouve un résumé des constatations clés qui ont influé sur l'élaboration des conclusions et des recommandations.

Raison d'être

Cette section expose les constatations concernant la question de savoir si la SAEA, telle qu'elle existe actuellement, conserve sa raison d'être. Les éléments de preuve suivants étayent les constatations à cet égard :

- examen des documents;
- entrevues avec des informateurs clés;
- sondages auprès des employés fédéraux;
- sondages auprès des entreprises autochtones.

L'information présentée ci-après à l'égard de chaque élément de preuve fournit une réponse directe aux questions énoncées dans la matrice d'évaluation.

Examen des documents

Au cours des cinq années écoulées depuis le lancement de la SAEA, le nombre de débouchés pour les entreprises autochtones aussi bien que le montant des contrats qu'elles ont obtenus ont augmenté. Selon les données recueillies, entre 1998-1999 et 1999-2000 :

- le nombre de marchés réservés à des entreprises autochtones est passé de 184 à 218;
- le nombre de ministères fédéraux qui font paraître des aperçus des débouchés réservés aux entreprises autochtones est passé de 42 à 45;
- trois ministères (Service correctionnel du Canada, Santé Canada et MAINC) ont accru de plus de 50 p. 100 le nombre de leurs marchés réservés.

Le nombre réel de contrats octroyés à des entreprises autochtones a également augmenté, comme le montre le Tableau 5 ci-après.

Tableau 5 : Nombre et valeur des contrats accordés à des fournisseurs autochtones				
	2000	1999	1998	1997
Biens	22 697 000 \$	25 530 000 \$	41 811 000 \$	8 118 000 \$
nombre	7 020	9 493	7 051	2 411
Services	95 590 000 \$	83 041 000 \$	39 525 000 \$	33 789 000 \$
nombre	1 983	1 577	1 631	779
Construction	18 092 000 \$	3 466 000 \$	4 045 000 \$	2 567 000 \$
nombre	63	48	59	43
TOTAL	136 379 000 \$	112 037 000 \$	85 381 000 \$	44 474 000 \$
	9 066	11 118	8 741	3 233
Totaux généraux			378 271 000 \$	32 158

Les contrats passés avec des entreprises autochtones varient grandement en importance et en nature

La nature et l'importance des contrats octroyés à des entreprises autochtones présentent des variations marquées.

- Environ les deux tiers des contrats ont trait à des services, et un tiers à des biens. Seulement 4 p. 100 des contrats se rapportaient à des travaux de construction;
- Moins de 10 p. 100 des contrats étaient à l'origine de plus de 80 p. 100 de la valeur totale des contrats, et plus de 90 p. 100 des contrats avaient une valeur inférieure à 25 000 \$.

Enfin, la valeur totale des contrats octroyés à des entreprises autochtones a également augmenté. Les objectifs globaux de rendement du gouvernement fédéral dans son ensemble pour ce qui est des contrats conclus avec des entreprises autochtones ont été largement dépassés au cours de chacune des années, comme le montre le tableau qui suit.

Tableau 6 : Données agrégées sur les montants cibles et réels associés à la SAEA — ensemble des ministères et organismes		
Année	Objectif de rendement	Montant réel
1997	43 millions \$	78 millions \$
1998	82 millions \$	85 millions \$
1999	102 millions \$	129 millions \$
2000	84 millions \$	135 millions \$

Source : Rapports ministériels sur le rendement fournis au MAINC

On a toutefois relevé des différences marquées entre les ministères en ce qui a trait à l'atteinte des objectifs de rendement.

La valeur des contrats variait considérablement selon le ministère et selon l'année :

- la valeur des contrats dans les différents ministères se situait entre 1 000 \$ et 40 millions \$;
- la valeur des contrats a connu d'importantes fluctuations au cours de la période de quatre ans;
- douze ministères ont été à l'origine de 90 p. 100 de la valeur des contrats octroyés à des entreprises autochtones.

Entrevues avec des gestionnaires fédéraux

Les gestionnaires fédéraux sont d'avis que la SAEA demeure nécessaire. Lors des entrevues, ils ont fait observer que la SAEA semble accroître le nombre de débouchés pour les entreprises autochtones et augmenter leur taux de succès dans l'obtention de marchés. Ils sont favorables au maintien de la SAEA pour les raisons suivantes.

- De nombreuses entreprises autochtones ont maintenant une expérience des approvisionnements fédéraux, mais de nouvelles entreprises autochtones voient le jour régulièrement. Ces nouvelles entreprises auront besoin qu'on les initie aux politiques et procédures fédérales; l'orientation fournie aux entreprises autochtones est un processus continu;
- La plupart des gestionnaires sont d'avis que les objectifs de la SAEA concordent avec ceux de leurs ministères, car le développement économique autochtone constitue l'une des priorités fédérales énoncées dans les discours du Trône et dans *Rassembler nos forces*.

En outre, les gestionnaires ont signalé qu'il reste des obstacles à surmonter relativement à la promotion des approvisionnements auprès des entreprises autochtones.

- La sensibilisation à l'égard de la SAEA est bonne au MAINC, à TPSGC et au SCT, mais elle demeure faible dans les autres ministères. On comprend mal la Stratégie ou on oublie simplement son existence;
- Comme il a déjà été mentionné, la plupart des gestionnaires sont d'avis que la SAEA est conforme aux objectifs de leurs ministères. Certains d'entre eux ont toutefois indiqué qu'un accès privilégié aux marchés pourrait aller à l'encontre des autres principes qui régissent les approvisionnements, à savoir ceux du « meilleur rapport qualité-prix » et de l'« égalité d'accès ». Certains estiment qu'ils paient un supplément pour faire affaire avec des entreprises autochtones.

Dans l'ensemble, les gestionnaires fédéraux sont d'avis que la SAEA favorise la croissance des entreprises autochtones. Ils ne savaient pas si la Stratégie débouche sur une augmentation du nombre de partenariats ou de coentreprises.

Les gestionnaires ont déclaré ce qui suit.

- Certaines entreprises autochtones vendent les biens et services que le gouvernement achète, mais de nombreuses autres ne le font pas. Les avantages associés à la Stratégie profiteront surtout aux entreprises qui vendent des biens qu'utilisent tous les ministères (fournitures de bureau et ordinateurs, p. ex.).
- Bon nombre d'acheteurs ne savent pas encore qu'il existe des entreprises autochtones dans différents secteurs. Les gestionnaires sont d'avis qu'il faudrait faire savoir aux employés chargés des achats que les entreprises autochtones ne vendent pas uniquement « des perles et des plumes ».

Les gestionnaires ont indiqué qu'il est difficile de savoir si le gouvernement achète les biens que les entreprises autochtones vendent parce qu'ils n'ont pas d'information au sujet de tout ce que le gouvernement achète et de tout ce que les entreprises autochtones vendent. Un cadre supérieur a souligné qu'aucune recherche n'a été effectuée concernant les types d'articles que vendent les entreprises autochtones. Un autre était d'avis que le RFA fournit de l'information sur seulement un tiers des entreprises autochtones canadiennes.

Sondage auprès des coordonnateurs des objectifs de rendement

Les coordonnateurs des objectifs de rendement (COR) ont signalé qu'au-delà du nombre et de la valeur des contrats octroyés, on recueille peu d'information au sujet des marchés conclus avec des entreprises autochtones, comme en fait foi le tableau suivant.

Tableau 7 : Données sur les marchés conclus avec les entreprises autochtones — COR (n=29)			
« Est-ce que votre ministère/organisme recueille de l'information sur... »	Oui	Non	Ne sait pas
... le nombre de contrats octroyés à des entreprises autochtones? »	90 %	10 %	--
... la valeur des contrats octroyés à des entreprises autochtones? »	97 %	3 %	--
... le nombre d'entreprises autochtones qui soumissionnent pour des contrats? »	18 %	75 %	7 %
... le nombre de contrats réservés à des entreprises autochtones? »	59 %	41 %	--
... la satisfaction des clients à l'égard des fournisseurs autochtones? »	18 %	82 %	--
... les emplois créés par des entreprises autochtones qui passent des contrats avec vous? »	--	100 %	--
Source : Sondage auprès des coordonnateurs des objectifs de rendement			

Les sondages auprès des COR fédéraux ont révélé que les fournitures de bureau et les ordinateurs sont les articles qui sont le plus souvent achetés auprès d'entreprises autochtones.

Entrevues avec des dirigeants d'entreprises autochtones

S'ils ont suggéré certaines améliorations, les dirigeants d'entreprises autochtones (n=15) s'entendaient tous pour dire que la SAEA est une excellente initiative qui mérite d'être maintenue. Ils ont fait état d'un certain nombre de défis particuliers auxquels sont confrontées les entreprises autochtones :

- il est difficile pour les petites entreprises autochtones de livrer concurrence aux grandes entreprises bien établies (n=6);
- certains ministères fédéraux ne semblent pas être disposés à réserver des contrats pour les entreprises autochtones (n=5);
- certains contrats exigent des cautionnements de garantie et/ou une trésorerie trop élevée pour les entreprises autochtones qui n'ont pas accès au même financement que les entreprises non autochtones (n=4);
- il est difficile d'obtenir de l'information au sujet des contrats offerts (n=4);
- le processus d'appel d'offres est long et compliqué, et les critères de sélection du gouvernement ne sont pas bien compris (n=4);
- il est parfois difficile de trouver des employés autochtones qualifiés (n=3).

Les observations des dirigeants d'entreprises autochtones font ressortir une croyance selon laquelle la SAEA contribue à la croissance d'entreprises viables et procure certains avantages à plus long terme. Au nombre des énoncés particuliers qui ont été recueillis concernant les effets de la Stratégie figuraient les suivants :

- elle crée des emplois (n=7);
- elle crée des débouchés pour la réalisation de projets de plus grande envergure (n=3);
- elle crée des débouchés pour le démarrage d'une entreprise (n=1);
- elle apporte des possibilités de réseautage (n=1).

Tous les dirigeants d'entreprises autochtones qui ont exprimé une opinion étaient d'avis que certaines catégories d'entreprises autochtones bénéficient davantage de la SAEA que certaines autres. Les catégories d'entreprises qui bénéficiaient le plus de la Stratégie selon eux étaient les suivantes :

- « haute technologie » (n=5);
- entreprises extérieures aux secteurs usuels (autres que le secteur des arts et artisanat) (n=2);
- industrie du tabac (n=1);
- industrie du bois (n=1);
- travail de bureau (n=1);
- ameublement (n=1).

Les répondants étaient d'avis que les entreprises de ces catégories sont celles qui tiraient le plus grand avantage de la Stratégie parce que leurs biens et services répondent aux besoins actuels du gouvernement.

Sondages auprès des entreprises autochtones

On a demandé à des entreprises autochtones d'indiquer les obstacles auxquels sont confrontées les entreprises autochtones qui désirent faire affaire avec le gouvernement fédéral. Les réponses révèlent l'existence d'un fort sentiment selon lequel les entreprises autochtones continuent d'être confrontées à un certain nombre d'obstacles. Le tableau qui suit présente les réponses particulières à ce sujet.

Tableau 8 : Obstacles perçus à l'obtention de contrats fédéraux — Entreprises autochtones		
<i>« Parmi les éléments suivants, lesquels constituent selon vous des obstacles pour une entreprise autochtone type qui désire faire affaire avec le gouvernement fédéral? »</i>	Pourcentage de répondants voyant un obstacle	
	Entreprises ayant un contrat fédéral (n=200)	Entreprises n'ayant jamais eu de contrat fédéral (n=300)
Connaissance des méthodes de commercialisation auprès du gouvernement	67 %	76 %
Connaissance limitée des procédures de passation de marchés	67 %	73 %
Sensibilisation aux débouchés liés aux approvisionnements fédéraux	65 %	73 %
Bureaucratie et processus décisionnel au gouvernement	81 %	73 %
Obtention d'investissement financier	65 %	68 %
Exigences en matière de sécurité associées au dépôt de soumissions et aux contrats	62 %	66 %
Obtention de clarification concernant le processus d'appel d'offres	60 %	60 %
Concurrence des autres entreprises	59 %	54 %
Facteurs géographiques/éloignement	44 %	49 %
Accès au système d'appel d'offres électronique (MERX, p. ex.)	43 %	46 %
Collaboration avec des entreprises non autochtones	47 %	40 %
Obtention de licences et permis	33 %	36 %
Source : Sondages auprès des entreprises autochtones		

Les éléments les plus souvent considérés comme des obstacles par les répondants correspondent aux éléments sur lesquels les activités découlant de la SAEA sont censés agir.

Il est difficile de répondre avec une quelconque certitude à la question de savoir si les entreprises autochtones vendent les types de produits ou services que le gouvernement achète. Comme il a déjà été mentionné, on dispose de peu d'information fiable concernant les articles que le gouvernement achète et les articles que les entreprises autochtones vendent. Cependant, les divers employés fédéraux consultés au sujet des achats du gouvernement ont indiqué que les fournitures de bureau, les services de consultation et les ordinateurs sont ce que l'on achète le plus couramment. Les entreprises autochtones qui avaient décroché des contrats fédéraux étaient deux fois plus susceptibles que celles qui n'en avaient pas eu d'exercer leurs activités dans les secteurs de l'informatique ou de la consultation.

Un certain nombre d'entreprises autochtones n'ont pris aucune mesure pour s'assurer d'être « prêtes à faire affaire avec le gouvernement », comme le montre le tableau suivant.

Tableau 9 : Mesures prises pour cibler les services gouvernementaux — Entreprises autochtones		
	% de réponses affirmatives	
	Avec contrat fédéral (n=200)	Sans contrat fédéral (n=300)
Se sont fait inscrire dans la base de données sur les entreprises autochtones de Contrats Canada	56 %	27 %
Ont réalisé des activités de promotion de biens, de services et/ou de services de construction auprès du gouvernement fédéral	55 %	28 %
Source : Sondages auprès des entreprises autochtones		

Il semble exister une corrélation entre le fait de *se préparer* à faire affaire avec le gouvernement fédéral et le fait de *faire affaire* avec le gouvernement fédéral. Les entreprises qui avaient décroché des contrats fédéraux étaient deux fois plus susceptibles d'avoir pris des mesures pour accroître leurs chances de succès que les entreprises qui n'avaient pris aucune mesure pour promouvoir leurs services.

Observations faites lors de l'atelier

Bon nombre des participants à l'atelier ont souligné que les objectifs de la Stratégie ont changé au cours des cinq dernières années. La majorité d'entre eux étaient d'avis que la Stratégie a été conçue à l'origine comme un moyen de favoriser le développement économique pour l'ensemble des peuples et collectivités autochtones du Canada. Cependant, on croit maintenant que la SAEA est davantage axée sur la simple valeur monétaire des marchés conclus avec des entreprises autochtones, avec peu d'égard pour la façon dont les débouchés sont répartis.

Les participants à l'atelier ont discuté de l'orientation principale à donner à la SAEA. Beaucoup de participants, et plus particulièrement les dirigeants politiques autochtones, étaient d'avis que l'orientation initiale de la SAEA comportait deux volets : le premier avait trait au développement des entreprises, et le deuxième à l'amélioration du développement économique des Premières Nations et des autres collectivités autochtones. Actuellement, la plupart des intéressés souscrivent à ces objectifs, mais se demandent s'il en existe d'autres. Le fait que le nombre et la valeur des contrats octroyés à des entreprises autochtones aient augmenté au cours des cinq premières années de mise en œuvre de la Stratégie amène à penser que les deux principaux objectifs ont été atteints. Cependant, il existe une perception largement répandue selon laquelle seules quelques grandes entreprises, situées dans des centres urbains ou à proximité de ceux-ci, tirent avantage de ces améliorations. On peut donc penser qu'il serait utile d'inclure d'autres objectifs visant à garantir que des débouchés en matière de contrats s'offriront aux entreprises de moins grande taille et à celles qui n'ont pas décroché de contrat aux termes de la Stratégie.

Les participants à l'atelier ont exprimé de l'incertitude au sujet du niveau d'engagement du gouvernement à l'égard des objectifs de la SAEA. Ils estimaient qu'une déclaration à l'appui de la Stratégie devrait être faite à un échelon élevé (par le Cabinet, p. ex.) afin de garantir que le gouvernement fédéral prend la Stratégie au sérieux. Les participants voudraient que les politiciens réaffirment leur engagement à l'égard de la Stratégie et réfléchissent à l'objectif initial perçu de la Stratégie. Cela pourrait supposer un réexamen des objectifs actuels de la Stratégie.

Résumé des constatations — Raison d'être

Principales constatations

- Le nombre et la valeur des contrats octroyés à des entreprises autochtones ont augmenté depuis la création de la SAEA.
- Quelques contrats d'envergure octroyés par un petit nombre de ministères sont à l'origine de l'essentiel de cette augmentation.
- On manque de données globales sur les approvisionnements auprès des entreprises autochtones.
- On s'entend généralement pour dire que la SAEA conserve sa raison d'être et qu'elle contribue à la croissance des entreprises autochtones.
- Le degré de sensibilisation à la SAEA est faible, et on ne connaît pas suffisamment de choses des entreprises autochtones au Canada.
- Certains croient que les avantages associés à la SAEA ne sont pas répartis de façon équitable.
- On a manifesté le désir d'un examen des objectifs de la SAEA ainsi que d'une réaffirmation de l'engagement du gouvernement à l'égard de la SAEA.

Mise en œuvre

La présente section expose les constatations qui ont trait à la question de savoir si la Stratégie a été mise en œuvre avec efficacité et efficience et s'il existe des obstacles à une mise en œuvre réussie.

Examen des documents

De 1998 à 2000, la plupart des activités de développement découlant de la SAEA ont été réalisées en 1999. Les rapports annuels sur le rendement révèlent que les activités de développement des fournisseurs n'ont pas été aussi considérables en 2001.

Les activités de développement les plus populaires sont les suivantes :

- conférences sur la SAEA;
- foires commerciales autochtones;
- promotion des interactions entre fournisseurs et entreprises;
- promotion du RFA et de Contrats Canada;
- élaboration de listes et de bases de données sur les fournisseurs autochtones.

La plupart des contrats qui ont été conclus avec des entreprises autochtones aux termes de la SAEA et qui ont fait l'objet d'une vérification satisfaisaient aux exigences relatives à l'admissibilité et à la vérification. De 1998 à 2001, on a réalisé 155 vérifications de conformité dans le cadre de la SAEA. Sur les 155 contrats vérifiés, 28 (18 %) ne satisfaisaient pas aux exigences de la SAEA.

Les employés du gouvernement ont signalé un certain nombre d'obstacles perçus à la mise en œuvre réussie de la SAEA¹ :

Un certain nombre de perceptions relatives à la SAEA sont clairement ressorties des entrevues et de l'atelier, dont les suivantes :

- les entreprises autochtones n'ont pas les capacités requises pour tirer profit des débouchés qu'offre la SAEA;
- on abaisse les normes au profit des entreprises autochtones;
- on paie plus cher pour faire affaire avec des entreprises autochtones;
- les objectifs de rendement sont atteints grâce à un petit nombre de contrats de grande valeur auxquels n'ont pas accès les petites et moyennes entreprises (PME) autochtones.

Les représentants des PME autochtones ont en outre signalé les obstacles perçus suivants à la mise en œuvre de la Stratégie² :

- la SAEA crée des attentes irréalistes dans les entreprises autochtones;
- certains croient que les entreprises autochtones ne réussissent à entrer dans le jeu de la concurrence que pour les marchés réservés;
- certains croient que les marchés réservés sont toujours des marchés de faible valeur.

¹ Source : Conférence sur la SAEA tenue en octobre 2000

² Ibid.

Sondage auprès des coordonnateurs des objectifs de rendement

Le sondage auprès des COR du Ministère a révélé ce qui suit :

- deux COR sur trois sont d'avis que les fonctionnaires chargés de l'adjudication des marchés connaissent bien les objectifs de la SAEA;
- trois COR sur quatre sont d'avis que les exigences relatives à l'admissibilité à la SAEA sont claires;
- la plupart des COR ont signalé que leurs fonctionnaires chargés de l'adjudication des marchés avaient des attitudes favorables à l'égard de la SAEA;
- environ la moitié des COR ont indiqué que la SAEA comble leurs besoins (bon nombre ont indiqué qu'ils ne savaient pas).

Les COR des ministères ont parlé des activités dans lesquelles ils sont engagés dans le contexte de la SAEA. Les réponses à ce sujet sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 10 : Activités réalisées aux termes de la SAEA — COR (n=29)	
Activité	
Formation des agents d'adjudication des marchés	59 %
Systèmes pour surveiller les approvisionnements auprès des Autochtones	55 %
Examen des politiques d'approvisionnement et d'adjudication de marché	55 %
Séances d'orientation internes concernant les approvisionnements auprès des Autochtones	41 %
Élaboration de documentation pour les communications concernant les approvisionnements auprès des Autochtones	35 %
Séances d'orientation externes à l'intention des entreprises autochtones	17 %
Note : Les répondants pouvaient choisir plus d'une réponse. Les totaux pourraient être supérieurs à 100 %.	
Source : Sondages auprès des coordonnateurs des objectifs de rendement fédéraux	

Les COR des ministères ont signalé des obstacles à la mise en œuvre de la SAEA, parlant le plus souvent du nombre insuffisant de fournisseurs autochtones qualifiés ainsi que d'un manque de sensibilisation chez les entreprises autochtones concernant les pratiques d'approvisionnement du gouvernement fédéral. Le tableau qui suit apporte des précisions sur les réponses.

Tableau 11 : Obstacles perçus à la mise en œuvre de la SAEA — COR (n=29)				
« Dans quelle mesure l'élément suivant fait-il obstacle à la mise en œuvre de la SAEA pour votre ministère/organisme? »	Obstacle important	Obstacle mineur	N'est pas un obstacle	Ne sait pas
Disponibilité de fournisseurs autochtones qualifiés	55 %	28 %	17 %	--
Manque de sensibilisation à l'égard des pratiques d'approvisionnement	14 %	41 %	35 %	10 %
Qualité des biens ou services offerts par les fournisseurs	10 %	24 %	52 %	14 %
Décentralisation des approvisionnements gouvernementaux dans les régions	7 %	21 %	54 %	18 %
Respect par les fournisseurs des règlements en matière d'approvisionnements	--	21 %	65 %	14 %
Exigences en matière de sécurité liées aux appels d'offres et aux contrats	11 %	7 %	57 %	25 %
Respect des ententes commerciales internationales conclues par le Canada	7 %	7 %	65 %	21 %
Dispositions sur les approvisionnements dans les accords sur les revendications territoriales	--	7 %	57 %	36 %
Source : Sondages auprès des coordonnateurs des objectifs de rendement fédéraux				

Entrevues avec des gestionnaires fédéraux

Les gestionnaires fédéraux ont fait état d'un certain nombre de facteurs qui influent sur l'efficience et l'efficacité de la mise en œuvre de la SAEA, dont les suivants :

- il faut élargir la diffusion de l'information pour s'assurer que les entreprises autochtones et le personnel affecté aux achats sont bien informés; « les activités de communication n'ont pas été efficaces »;
- bon nombre de fournisseurs autochtones ne connaissent pas l'existence de la Stratégie;
- sauf dans les trois principaux ministères (MAINC, TPSGC et SCT), beaucoup d'acheteurs fédéraux semblent ne pas être au courant de l'existence de la Stratégie;
- on fait peu de choses pour que les gens se rappellent de l'existence de la Stratégie; il existe de nombreuses autres priorités concurrentes et lignes directrices relatives aux achats;
- on a négligé de tenir à jour le RFA et d'en faire la promotion (un informateur clé a suggéré de créer un tel répertoire; un autre estimait à seulement 1 sur 6 la proportion des entreprises autochtones inscrites dans le RFA);
- l'information que le MAINC fait paraître concernant les résultats au regard du rendement et les réussites ne se rend pas dans les ministères.

Les gestionnaires ont en outre parlé de plusieurs obstacles à la mise en œuvre réussie de la Stratégie :

- nombre insuffisant d'entreprises autochtones qualifiées dans plusieurs secteurs;
- manque de sensibilisation des entreprises autochtones aux pratiques en matière d'approvisionnements;
- convaincre les entreprises autochtones de l'importance de s'informer au sujet des contrats octroyés par le gouvernement fédéral;
- convaincre les acheteurs « d'essayer les entreprises autochtones »;
- perception selon laquelle il n'y a pas suffisamment d'entreprises autochtones qui vendent ce que le gouvernement achète;
- capacités insuffisantes de beaucoup d'entreprises autochtones sur le plan technologique (accès Internet, MERX, etc.);
- certains acheteurs semblent se montrer « indifférents à l'égard de la Stratégie ».

Les gestionnaires ont indiqué plusieurs sources auprès desquelles les entreprises autochtones peuvent obtenir de l'information concernant la SAEA, dont les suivantes :

- le bouche à oreille entre les entreprises;
- les organismes de développement économique autochtones;
- les publications, séminaires et foires commerciales du MAINC et de TPSGC;
- Internet, MERX, Contrats Canada.

Une fois encore, ils ont souligné qu'on néglige bien souvent les entreprises de moindre taille parce qu'elles n'ont pas accès à l'information en ligne. On a en outre relevé chez les gestionnaires interviewés une perception selon laquelle les entreprises situées hors des régions urbaines ont tendance à ne pas tirer profit autant que les autres des débouchés qui s'offrent.

Sondage auprès des agents de négociation des contrats fédéraux

Le sondage auprès des ANCF a permis de recueillir les observations suivantes concernant la mise en œuvre de la SAEA :

- six ANCF sur 10 ont indiqué que leurs clients internes ne connaissent pas l'existence de la SAEA; parmi ceux dont ils pensaient qu'ils connaissaient la Stratégie, seulement un tiers ont été qualifiés de « très informés »;
- des mentions concernant la SAEA sont incluses dans les demandes des clients seulement une fois sur quatre;
- les aspects selon lesquels les clients sont le moins bien informés sont les règles relatives au contenu autochtone et les autres critères d'admissibilité.

Les ANCF semblent avoir adopté un rôle plutôt réactif dans la promotion de la mise en œuvre de la SAEA :

- trois sur quatre ont indiqué que leur rôle en matière de promotion de la SAEA consistait à « expliquer les exigences quand on le leur demandait »;
- seulement deux sur cinq ont indiqué « promouvoir activement la SAEA »;
- un sur trois aiguille les clients internes vers le site Web de la SAEA.

Si 94 p. 100 des ANCF ont déclaré avoir certaines connaissances au sujet de la SAEA, seulement 29 p. 100 se sont qualifiés de « très informés ». Un peu plus de la moitié (56 %) ont indiqué que les critères d'admissibilité de la SAEA sont clairs.

Les agents de négociation des contrats ont indiqué que les employés chargés des achats au gouvernement auraient besoin d'un complément de formation et d'information sur la SAEA. La décentralisation des achats et les taux élevés de roulement du personnel ont été montrés du doigt en tant que principaux facteurs contribuant à la piètre connaissance de la SAEA.

Les ANCF ont signalé des obstacles à la mise en œuvre de la SAEA, parlant le plus souvent du nombre insuffisant de fournisseurs autochtones qualifiés ainsi que d'un manque de sensibilisation chez les entreprises autochtones concernant les pratiques d'approvisionnement du gouvernement fédéral. Le tableau qui suit apporte des précisions sur les réponses.

Tableau 12 : Obstacles perçus à la mise en œuvre de la SAEA — ANCF (n=48)				
« Dans quelle mesure l'élément suivant fait-il obstacle à la mise en œuvre de la SAEA pour votre ministère/organisme? »	Obstacle important	Obstacle mineur	N'est pas un obstacle	Ne sait pas
Disponibilité de fournisseurs autochtones qualifiés	44 %	29 %	9 %	18 %
Manque de sensibilisation à l'égard des pratiques d'approvisionnement	27 %	33 %	22 %	18 %
Qualité des biens ou services offerts par les fournisseurs	7 %	24 %	45 %	24 %
Respect par les fournisseurs des règlements en matière d'approvisionnements	11 %	26 %	37 %	26 %
Exigences en matière de sécurité liées aux appels d'offres et aux contrats	13 %	37 %	26 %	24 %
Respect des ententes commerciales internationales conclues par le Canada	9 %	24 %	34 %	33 %
Dispositions sur les approvisionnements dans les accords sur les revendications territoriales	7 %	9 %	20 %	64 %
Source : Sondages auprès des coordonnateurs des objectifs de rendement fédéraux				

Les réponses les plus courantes à la question de savoir quel changement particulier ils apporteraient à la Stratégie sont les suivantes :

- établir une base de données ou une liste centrale des fournisseurs autochtones (9 mentions);
- accroître la diffusion de l'information et la promotion (9 mentions);
- mieux informer les fournisseurs autochtones au sujet du processus d'approvisionnement au gouvernement fédéral (5 mentions).

Sondage auprès des gestionnaires de centre de responsabilité

Dans une proportion de 88 p. 100, les GCR ont indiqué bien connaître la SAEA, et parmi eux 80 p. 100 ont signalé qu'ils connaissaient la Stratégie depuis un an ou plus. Cela fait contraste avec les perceptions enregistrées chez les agents de négociation des contrats. De plus, 88 p. 100 des CGR ont déclaré avoir reçu de l'information au sujet de la SAEA. Les sources particulières d'information sont indiquées dans le tableau qui suit.

Tableau 13 : Information reçue au sujet de la SAEA — CGR (n=22)		
Type d'information	Nombre de CGR l'ayant reçue	Pourcentage
Information ministérielle interne	16	70 %
Information reçue de l'agent de négociation des contrats	9	39 %
Séance de formation ou d'orientation	8	35 %
Information fournie sur le site Web	7	30 %
Autre (brochures, réunions)	2	9 %
Note : Les répondants pouvaient choisir plus d'une réponse. Les totaux pourraient être supérieurs à 100 %.		
Source : Sondages auprès des gestionnaires de centre de responsabilité fédéraux		

Les CGR se sont révélés les plus susceptibles de déclarer que leur décision d'acheter des biens ou services auprès de fournisseurs autochtones tenait compte des priorités de leur ministère. Les facteurs les plus couramment invoqués à l'appui de la décision de faire affaire avec des entreprises autochtones sont indiqués au Tableau 14.

Tableau 14 : Décision d'acheter des biens ou services auprès d'entreprises autochtones — GCR (n=25)		
« Pourquoi votre organisation a-t-elle décidé d'acheter des biens ou services auprès d'entreprises autochtones? »	Nombre	Pourcentage
Priorité ministérielle	9	36 %
Elles constituaient le meilleur fournisseur pour ce dont on avait besoin	7	28 %
Exigences de la SAEA	3	12 %
En réponse à la promotion faite par les fournisseurs	3	12 %
Influence des Affaires indiennes	1	4 %
Sans réponse	10	40 %
Note : Les répondants pouvaient choisir plus d'une réponse. Les totaux pourraient être supérieurs à 100 %.		
Source : Sondages auprès des gestionnaires de centre de responsabilité fédéraux		

Si certains GCR ont activement cherché des fournisseurs autochtones, la méthode la plus couramment utilisée pour trouver un fournisseur autochtone était l'« auto-identification » par le fournisseur. Le tableau qui suit indique d'autres méthodes employées par les CGR pour trouver des entreprises autochtones.

Tableau 15 : Méthodes d'identification des fournisseurs autochtones — CGR (n=25)		
« Comment avez-vous identifié à l'origine les fournisseurs autochtones? »	Nombre	Pourcentage
Auto-identification par les fournisseurs autochtones	9	36 %
Agents de négociation des contrats	6	24 %
Répertoire des fournisseurs autochtones (Affaires indiennes)	3	12 %
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	3	12 %
Collègue/autre section dans votre ministère ou organisme	2	8 %
Contacts personnels	2	8 %
Répertoire régional d'entreprises autochtones	1	4 %
Base de données de Contrats Canada	1	4 %
Sans réponse	4	16 %
Note : Les répondants pouvaient choisir plus d'une réponse. Les totaux pourraient être supérieurs à 100 %.		
Source : Sondages auprès des gestionnaires de centre de responsabilité fédéraux		

Comme c'était le cas pour les COR et les ANCF, plus des deux tiers (68 %) des CGR ont signalé le manque de fournisseurs autochtones qualifiés en tant qu'obstacle à la mise en œuvre de la SAEA.

Entrevues avec des dirigeants d'entreprises autochtones

Le problème de mise en œuvre le plus souvent signalé par les dirigeants d'entreprises autochtones est la perception selon laquelle les contrats sont adjugés à des entreprises qui ne satisfont pas aux critères relatifs au contenu autochtone. Dix des 15 personnes rencontrées en entrevue ont déclaré que le processus d'accréditation des entreprises autochtones admissibles fait l'objet d'une supervision insuffisante. Un tiers des répondants ne connaissaient l'existence d'aucune activité réalisée par le gouvernement fédéral pour aider les entreprises autochtones à tirer profit de la SAEA.

Les dirigeants d'entreprises autochtones ont parlé d'un certain nombre d'éléments qui sont source de défi pour les entreprises autochtones désireuses de tirer profit de la SAEA. Les éléments les plus couramment signalés étaient les suivants :

Communication

- obstacles linguistiques;
- capacité de rédiger et de soumettre des propositions « susceptibles d'être retenues »;

Ressources

- les ressources financières et humaines des entreprises autochtones sont limitées, de sorte qu'il leur est bien souvent impossible de soumissionner pour des contrats de plus grande envergure;

Gestion des contrats

- manque d'expérience dans la gestion des contrats conclus avec l'État et le respect des exigences administratives et contractuelles.

Sondages auprès des entreprises autochtones

La majorité des entreprises autochtones ayant participé aux sondages ont déclaré ne pas recevoir d'information au sujet de la SAEA. Moins de la moitié des entreprises qui avaient décroché des contrats du gouvernement fédéral ont déclaré avoir reçu de l'information au sujet de la SAEA. Chez celles qui n'avaient pas décroché de tels contrats, cette proportion était de moins du tiers. Le tableau qui suit indique les réponses associées à différentes sources d'information particulières.

Tableau 16 : Information au sujet de la SAEA — Entreprises autochtones		
« De quelles sources, parmi les suivantes, avez-vous reçu de l'information au sujet de la SAEA? »	% de réponses affirmatives	
	Avec contrat fédéral (n=148)	Sans contrat fédéral (n=146)
Séance d'information du gouvernement	46 %	30 %
Brochures	38 %	25 %
Bouche à oreille	35 %	23 %
Représentant du gouvernement fédéral	45 %	16 %
Conseil de bande	7 %	9 %
Autre organisme autochtone	15 %	9 %
Autre entreprise autochtone	13 %	10 %
Entreprise non autochtone	9 %	8 %
Aucune	12 %	--
Ne sait pas/sans réponse	--	17 %
Note : Question posée uniquement aux personnes qui avaient déclaré connaître la SAEA. Les répondants pouvaient choisir plus d'une réponse.		
Source : Sondages auprès des entreprises autochtones		

On a également demandé aux répondants quelles activités de développement des fournisseurs les ministères ou organismes avaient entreprises pour aider leurs entreprises à faire affaire avec le gouvernement fédéral. L'activité la plus couramment signalée était l'inscription des entreprises sur une liste de fournisseurs autochtones.

Le Tableau 17 révèle qu'une proportion importante (31 %) des entreprises autochtones ont déclaré qu'aucune activité n'avait été entreprise pour les aider à faire affaire avec le gouvernement fédéral.

Tableau 17 : Activités de développement des capacités des fournisseurs — Entreprises autochtones		
« Parmi les activités suivantes, lesquelles, le cas échéant, les ministères ou organismes ont-ils entreprises pour améliorer la capacité de votre entreprise de vendre des biens et services au gouvernement fédéral? »	% ayant fourni une réponse	
	Avec contrat fédéral (n=200)	Sans contrat fédéral (n=300)
Présentation d'information sur la SAEA	43 %	21 %
Présentation d'information sur les méthodes de vente/commercialisation auprès du gouvernement fédéral	30 %	18 %
Aide pour établir un partenariat avec une entreprise non autochtone	6 %	4 %
Inscription de votre entreprise sur une liste de fournisseurs autochtones	57 %	49 %
Mise à jour périodique de l'inscription de votre entreprise sur une liste de fournisseurs autochtones	12 %	8 %
Aucune	31 %	44 %
Ne sait pas/sans réponse	1 %	1 %
Note : Les répondants pouvaient fournir plus d'une réponse.		
Source : Sondages auprès des entreprises autochtones		

Les entreprises autochtones qui ont décroché des contrats fédéraux sont plus susceptibles d'avoir recours à MERX et à d'autres ressources en ligne pour trouver des débouchés, comme le révèle le Tableau 18.

Tableau 18 : Utilisation de ressources en ligne — Entreprises autochtones		
	% de réponses affirmatives	
	Avec contrat fédéral (n=200)	Sans contrat fédéral (n=300)
Utilisation d'Internet pour trouver de l'information sur les possibilités de contrat	68 %	45 %
Utilisation du système MERX d'appel d'offres électronique du gouvernement	53 %	27 %
Source : Sondages auprès des entreprises autochtones		

Observations faites lors de l'atelier

Les participants à la discussion concernant les communications et la SAEA ont soulevé un certain nombre de questions :

- les données préliminaires découlant de l'évaluation révèlent que la SAEA n'est pas aussi connue qu'elle devrait l'être des employés chargés de la négociation des contrats et des achats au gouvernement fédéral;
- un certain nombre de participants à l'atelier ont souligné que le degré de sensibilisation à l'égard de la Stratégie et des possibilités de contrat avec le gouvernement fédéral est faible (voire nul) chez certaines entreprises et collectivités autochtones;
- les employés chargés du programme de la SAEA ont déclaré avoir besoin de plus d'information au sujet des besoins des entreprises et collectivités autochtones.

Les participants à l'atelier ont fait observer que tout ministère fédéral qui achète pour plus de 1 million de dollars en biens et services est tenu, aux termes de la politique liée à la SAEA, de fixer des objectifs de rendement et de rendre compte du rendement réel. Il semble que certains ministères fédéraux ne se conforment pas à la politique, et que rien n'est fait pour les obliger à s'y conformer. Les participants ont suggéré de mettre l'accent sur le rôle des coordonnateurs des objectifs de rendement et de suivre le rendement de ces derniers.

Les participants à l'atelier ont insisté sur l'importance d'assurer une participation continue et « utile » des Autochtones à tout examen ou évaluation dont la SAEA fera l'objet dans l'avenir. En outre, les participants étaient d'avis qu'il conviendrait de promouvoir la participation des Autochtones à toutes les activités découlant de la SAEA.

Résumé des constatations — Mise en œuvre

Constatations clés :

- les activités de mise en œuvre ont ralenti depuis le lancement de la SAEA;
- le niveau de connaissance de la SAEA est faible aussi bien chez les employés du gouvernement que dans les entreprises autochtones, et il semble que les objectifs et le fonctionnement du programme soient bien souvent mal compris;
- il existe une croyance largement répandue selon laquelle le nombre d'entreprises autochtones qualifiées est insuffisant;
- les employés chargés des achats au gouvernement fédéral ne font pas une promotion active de la SAEA;
- on a relevé au sein des entreprises autochtones une croyance selon laquelle les entreprises de petite taille ou situées dans une région éloignée ne tirent pas profit de la SAEA;
- les gestionnaires et les répondants aux sondages sont d'avis que l'on ne fait pas respecter les exigences de la SAEA;
- bon nombre de répondants et d'informateurs clés estiment qu'il y a un manque de communication entre le gouvernement et les entreprises autochtones (dans les deux sens).

Répercussions

Il a déjà été fait état, dans la section intitulée Raison d'être, d'un certain nombre de répercussions évidentes de la Stratégie. La présente section expose d'autres constatations reliées à l'atteinte des objectifs de la SAEA ainsi qu'à l'existence de répercussions inattendues de la Stratégie.

Entrevues avec des gestionnaires fédéraux

À l'unanimité, les gestionnaires fédéraux étaient d'avis que le volume des affaires avec les entreprises autochtones s'est accru. Ils étaient également d'avis que les entreprises autochtones voient augmenter leur taille ainsi que leur capacité de soumissionner avec succès pour l'obtention de contrats fédéraux. En enrichissant leur connaissance des procédures liées aux approvisionnements fédéraux, les entreprises autochtones deviennent « mieux averties et plus aptes aux affaires ». Cependant, les gestionnaires ne croient pas que la SAEA a eu des

répercussions sur l'emploi ou la croissance économique à l'échelon des collectivités. Ils pensent que les avantages associés à la Stratégie profitent exclusivement aux entreprises autochtones situées dans les centres urbains ou à proximité.

Selon les gestionnaires interrogés, les répercussions les plus importantes de la SAEA sont le fait :

- d'une sensibilisation des entreprises autochtones au fait que le gouvernement fédéral est « prêt à faire des affaires »;
- que le programme de marché réservé permet de « créer des débouchés protégés »;
- que les cours de formation à l'intention des entreprises autochtones améliorent la capacité de ces dernières de tirer profit des débouchés qui s'offrent en matière de marché;
- que le MAINC assure un suivi de MERX pour identifier les marchés susceptibles d'être réservés;
- que les acheteurs et les vendeurs se rencontrent en personne.

Les cadres supérieurs ont signalé pendant l'évaluation un certain nombre de répercussions inattendues de la Stratégie qu'ils jugent positives :

- les entreprises autochtones ayant une expérience des contrats avec le gouvernement fédéral font maintenant affaires également avec d'autres ordres de gouvernement;
- la Stratégie favorise l'esprit d'entrepreneuriat chez les jeunes Autochtones;
- les clients fédéraux peuvent faire appel à des entreprises autochtones en tant que revendeurs apportant une valeur ajoutée afin d'obtenir certains articles en particulier (meubles, ordinateurs et logiciels particuliers, p. ex.);
- les acheteurs peuvent choisir directement une entreprise autochtone pour obtenir des services nécessitant un contenu culturel autochtone, ce qui constituait auparavant un processus difficile et fastidieux.

Les gestionnaires fédéraux sont d'avis que certaines répercussions inattendues de la Stratégie sont défavorables, dont les suivantes :

- la création d'« entreprises bidons » qui se présentent comme des entreprises autochtones mais qui sont en fait contrôlées par des non-Autochtones;
- une étape supplémentaire est venue s'ajouter au processus d'approvisionnement pour les acheteurs, ce qui a pour effet de ralentir la préparation des commandes, des demandes de propositions et des appels d'offres;

- la Stratégie a suscité de faux espoirs et des attentes irréalistes chez certaines entreprises autochtones au sujet de la quantité de contrats auxquels elles auraient accès;
- certaines entreprises considèrent que la SAEA leur confère un droit et qu'une entreprise autochtone devrait automatiquement être sélectionnée;
- certaines entreprises autochtones soulèvent de « vives objections » lorsqu'elles ne décrochent pas un contrat.

Il est important de souligner que ces observations reflètent les opinions des gestionnaires et que dans le contexte de la présente évaluation, rien ne permet d'en confirmer ou d'en réfuter le bien-fondé.

Entrevues avec des dirigeants d'entreprises autochtones

Les dirigeants d'entreprises autochtones ont fait état des répercussions suivantes de la SAEA sur les entreprises autochtones :

- création d'emplois;
- possibilité pour les entreprises de prendre en charge des projets d'envergure auxquels elles n'auraient auparavant pas eu accès;
- accroissement du rayonnement des entreprises autochtones dans la collectivité;
- élargissement des possibilités de réseautage;
- facilitation de la création de coentreprises.

Les dirigeants d'entreprises autochtones ont fait état de peu de répercussions de la SAEA sur les collectivités autochtones. La réponse la plus courante était que la SAEA n'aide pas la collectivité directement parce que la majorité des Autochtones qui concluent des contrats avec le gouvernement fédéral ne vivent pas dans les réserves. Cependant, on semblait croire dans une certaine mesure que la Stratégie pourrait avoir des répercussions sur les Autochtones en général. Trois dirigeants d'entreprises étaient d'avis que la SAEA a créé des possibilités d'emplois et d'entrepreneuriat pour les autochtones.

Sondages auprès des entreprises autochtones

Pour déterminer où se font sentir les répercussions de la SAEA, on a établi des comparaisons entre les emplacements (régions urbaines ou non urbaines, dans les réserves ou hors réserve) des entreprises autochtones qui ont déclaré des répercussions positives de la Stratégie. Ces comparaisons n'ont pas permis d'établir de constatations statistiquement significatives, comme en fait foi le tableau suivant.

Tableau 19 : Effets de la SAEA — Entreprises autochtones				
« Quels effets, le cas échéant, la SAEA a-t-elle eus en ce qui a trait aux activités suivantes de votre entreprise? »	% ayant déclaré des répercussions positives			
	Avec contrat fédéral		Sans contrat fédéral	
	Région urbaine (n=132)	Région non urbaine (n=13)*	Région urbaine (n=126)	Région non urbaine (n=20)*
Facilitation de la commercialisation auprès du gouvernement	39 %	23 %	12 %	20 %
Amélioration de la position concurrentielle dans le cadre des soumissions pour des contrats gouvernementaux	41 %	46 %	10 %	10 %
Élargissement des débouchés (auprès d'autres ordres de gouvernement ou d'entreprises privées, p. ex.)	50 %	39 %	14 %	20 %
Élargissement des contacts au sein des ministères et organismes	44 %	39 %	18 %	60 %
Accroissement des ventes de biens et services au gouvernement	44 %	39 %	9 %	20 %
Création de possibilités de partenariat hors du contexte de la SAEA	35 %	8 %	12 %	20 %
Création d'emplois durables au sein d'entreprises	33 %	23 %	9 %	15 %
Débouchés supplémentaires pour d'autres fournisseurs grâce à vos contrats	36 %	31 %	7 %	15 %
Note : Certaines entreprises n'ont pas indiqué leur emplacement (région urbaine ou rurale). Cette question a été posée uniquement aux répondants qui avaient une certaine connaissance de la SAEA. * Mise en garde : échantillons de petite taille.				
Source : Sondages auprès des entreprises autochtones				

La constatation peut-être la plus significative faite à l'issue de cette partie de la recherche est le fait qu'un très petit nombre d'entreprises autochtones ayant participé aux sondages ont déclaré être situées dans une région non urbaine. On a obtenu des résultats comparables lors de la comparaison des entreprises situées dans des réserves et des entreprises situées hors réserve, aucune différence statistiquement significative n'ayant été relevée concernant les répercussions positives de la SAEA. De plus, la détermination de la distinction entre une « entreprise sur une réserve » et une « entreprise hors réserve » pose des problèmes d'ordre méthodologique. Certaines entreprises peuvent avoir leur siège dans une réserve du point de vue juridique, mais mener l'essentiel de leurs activités courantes à d'autres endroits. Avec les données dont nous disposons, il n'est pas possible de déterminer avec exactitude comment les entreprises situées dans des réserves bénéficient de la SAEA par comparaison aux autres entreprises autochtones.

La majorité des entreprises autochtones ayant participé aux sondages ont indiqué que la SAEA n'avait pas été à la hauteur de leurs attentes, que ce soit à l'égard des principaux objectifs de la Stratégie ou d'un certain nombre d'autres répercussions indirectes possibles. Le tableau qui suit fournit des précisions sur les questions et réponses à ce sujet.

Tableau 20 : Attentes — Entreprises autochtones		
« Dans quelle mesure la SAEA a-t-elle satisfait à vos attentes à l'égard des objectifs suivants? »	% de répondants dont les attentes ont été satisfaites ou dépassées	
	Avec contrat fédéral (n=148)	Sans contrat fédéral (n=146)
Accroître le nombre de contrats octroyés à des entreprises autochtones	27 %	12 %
Accroître le nombre de sous-contrats octroyés à des entreprises autochtones	22 %	12 %
Accroître les partenariats entre entreprises non autochtones et autochtones	37 %	23 %
Aider les entreprises autochtones à attirer davantage d'investissements	30 %	16 %
Accroître le nombre d'employés des entreprises autochtones	36 %	16 %
Élargir les débouchés d'ordre économique dans les réserves	20 %	16 %
Élargir les débouchés d'ordre économique hors des réserves	39 %	20 %
Note : Cette question a été posée uniquement aux répondants qui avaient une certaine connaissance de la SAEA.		
Source : Sondages auprès des entreprises autochtones		

Le pourcentage d'entreprises qui ont déclaré que la SAEA avait satisfait à leurs attentes était sensiblement plus faible chez celles qui n'avaient pas de contrat avec le gouvernement fédéral que chez celles qui en avaient au moins un.

Sondage auprès des coordonnateurs des objectifs de rendement

Les COR des ministères disposaient de peu de données sur les répercussions de la Stratégie, si ce n'est sur le fait que le nombre et la valeur des contrats octroyés à des entreprises autochtones avaient augmenté. Ils ont cependant fait part de leurs perceptions concernant un certain nombre d'aspects de la SAEA.

On a demandé aux COR si la SAEA avait comblé leurs besoins à plusieurs égards. Le tableau qui suit présente les questions et réponses à ce sujet.

Tableau 21 : Répercussions de la SAEA sur les objectifs des ministères — COR (n=29)			
« Est-ce que la SAEA a comblé les besoins de votre ministère pour ce qui est... »	Oui	Non	Ne sait pas
de promouvoir l'optimisation des ressources?	53 %	18 %	29 %
de maintenir une concurrence entre les entreprises?	52 %	11 %	37 %
d'assurer la qualité des biens et services?	68 %	11 %	21 %
d'assurer l'ouverture et la transparence du processus d'adjudication des contrats?	55 %	10 %	35 %
d'encourager un plus grand nombre d'entreprises à soumissionner?	29 %	21 %	50 %
de réaliser les contrats avec diligence?	43 %	21 %	36 %
Source : Sondages auprès des coordonnateurs des objectifs de rendement fédéraux			

Les COR ont déclaré que la Stratégie n'influe pas sur le prix des biens et services ou sur le niveau de concurrence entre les entreprises. Une répercussion négative qui a été signalée avait trait au fait que la SAEA ne comblait pas leurs besoins de « réaliser les contrats avec diligence ». Les COR ont en outre signalé l'existence de nombreux aspects contradictoires dont il faut tenir compte dans le processus d'adjudication des contrats et que « la SAEA devient une considération d'ordre mineur dans les activités courantes ».

Sondage auprès des agents de négociation des contrats fédéraux

Les réponses des ANCF aux questions précitées se rapprochaient sensiblement de celles des COR. Dans certains cas, des proportions d'ANCF légèrement moindres ont déclaré que leurs besoins avaient été comblés. Cependant, cette différence a été compensée par un nombre plus élevé de réponses « ne sait pas ».

Sondage auprès des gestionnaires de centre de responsabilité

Aucun des CGR ayant participé au sondage n'a qualifié de négative l'expérience vécue avec les entreprises autochtones. Parmi ceux qui ont exprimé une opinion, près des deux tiers (65 %) ont affirmé que leur expérience avec les entreprises autochtones avait été positive, tandis que 35 p. 100 l'ont qualifiée de neutre. Quand on a demandé aux COR s'ils auraient recours à des entreprises autochtones dans l'avenir pour combler des besoins en matière d'achats, 87 p. 100 ont répondu par l'affirmative, et 13 p. 100 ont indiqué qu'ils ne savaient pas.

Les réponses aux questions concernant les répercussions de la SAEA sur les entreprises autochtones donnent à penser que les CGR ont une connaissance très limitée des effets de la Stratégie.

Observations faites lors de l'atelier

Les participants à l'atelier ont indiqué être préoccupés par le fait que certaines coentreprises établies aux termes de la SAEA ne sont pas légitimes. Ils ont indiqué que dans certains cas, une entreprise non autochtone établit des liens avec une entreprise autochtone qui lui sert de « prête-nom », mais qu'il n'y a en réalité aucun contenu autochtone. Ils ont souligné que l'on a parfois créé des sociétés autochtones « bidons » pour tirer avantage des marchés réservés. Il s'agit encore une fois d'une situation où une entreprise semble satisfaire aux critères d'admissibilité de la SAEA, en offrant toutefois peu ou pas du tout de véritable contenu autochtone.

Résumé des constatations — Répercussions

Constatations clés

- les gestionnaires fédéraux sont d'avis que les entreprises autochtones améliorent leur capacité de faire affaire avec le gouvernement fédéral;
- la SAEA crée des débouchés pour les entreprises autochtones, mais cela n'est pas suffisant en soi;
- la SAEA prête le flanc à des interprétations erronées et à des abus, surtout en ce qui a trait aux marchés réservés et au contenu autochtone;
- la SAEA pourrait déboucher sur la création d'entreprises « bidons »; les entreprises autochtones aimeraient qu'on contrôle de façon plus stricte la désignation des entreprises « appartenant à des intérêts autochtones »;
- la SAEA procure des avantages concrets aux ministères fédéraux en ce qu'elle facilite l'accès à des catégories particulières de biens et services recherchés;
- les CGR déclarent avoir vécu de bonnes expériences avec les entreprises autochtones;
- la SAEA a eu peu de répercussions négatives sur l'atteinte des objectifs des ministères malgré le fait qu'elle vient ajouter une autre étape au processus d'approvisionnement pour les acheteurs.

Pratiques exemplaires et leçons apprises

Cette leçon porte sur les forces et faiblesses perçues de la SAEA, de même que sur les leçons qu'il a été possible d'apprendre au cours des cinq premières années de mise en œuvre de la SAEA.

Entrevues avec des gestionnaires fédéraux

Les gestionnaires fédéraux ont signalé les forces suivantes de la SAEA :

- elle vise à créer des débouchés pour les entreprises autochtones là où il n'en existait pas auparavant;
- elle permet de renforcer les capacités et la vigueur des entreprises autochtones;
- elle repose sur une approche proactive de l'élargissement du volume des affaires avec les entreprises autochtones;
- elle facilite l'accès à des services qui peuvent être offerts uniquement par des Autochtones (formation à caractère culturel et traitement, p. ex.);
- les marchés réservés ne sont pas assujettis à l'Accord de libre-échange (ALE).

On a demandé aux gestionnaires fédéraux d'indiquer quelles étaient selon eux les principales faiblesses de la Stratégie. Les faiblesses les plus couramment mentionnées étaient les suivantes :

- la formation offerte au personnel chargé de la gestion du matériel est insuffisante;
- elle accroît la bureaucratie, la charge de travail et le temps requis pour les approvisionnements;
- la stratégie de communication est inadéquate;
- elle crée des attentes irréalistes chez certaines entreprises autochtones;
- elle entraîne la création d'entreprises « bidons »;
- les revendeurs en profitent trop;
- il n'y a pas de répercussions socio-économiques pour les réserves et les petites collectivités.

Selon une opinion largement répandue chez les personnes interrogées, les entreprises qui bénéficient le plus de la SAEA sont celles qui ont le moins besoin d'aide. En outre, les gestionnaires fédéraux ont dit être préoccupés par le fait qu'en l'absence d'une surveillance plus stricte, la Stratégie pourrait faire l'objet d'abus de la part d'entreprises qui ne satisfont pas vraiment aux exigences relatives au contenu autochtone.

Entrevues avec des dirigeants d'entreprises autochtones

Les dirigeants d'entreprises autochtones ont indiqué ce qu'ils croient être les principales forces de la SAEA :

- c'est une bonne approche pour promouvoir les entreprises autochtones;
- comme elle repose sur une législation, elle présente de réelles possibilités;
- elle offre des chances égales à toutes les entreprises autochtones désireuses de soumissionner pour des contrats;
- le processus d'appel d'offres ouvert garantit la communication de la même information à tous les soumissionnaires.

Les dirigeants d'entreprises autochtones partageaient certaines préoccupations avec les gestionnaires fédéraux concernant les faiblesses de la SAEA, et ils en ont soulevé d'autres :

- il y a un manque d'uniformité entre les différents ministères fédéraux; certains ministères ne suivent pas les règles de la SAEA, tandis que d'autres ne veulent pas faire affaire avec des entreprises autochtones;
- les efforts de promotion ne sont pas adéquats pour assurer une sensibilisation suffisante à l'égard de la Stratégie;
- le principe est excellent, mais la mise en œuvre laissait à désirer.

Les dirigeants d'entreprises autochtones ont signalé que beaucoup de contrats sont octroyés à des entreprises qui ne satisfont pas aux exigences à respecter pour être définies comme une entreprise autochtone. Ils ont cité plusieurs exemples précis, dont les suivants :

- un marché réservé a été accordé à une entreprise qui ne satisfaisait pas aux critères relatifs au contenu autochtone;
- des Autochtones et/ou des entreprises autochtones ont servi de « prête-nom » pour des entreprises non autochtones;
- des entreprises autochtones ont acheté d'entreprises non autochtones des services « clés en main » complets, assortis d'un contrat de gestion, qu'elles ont revendus au gouvernement en majorant le prix.

Une autre leçon apprise qu'ont mentionnée les dirigeants d'entreprises autochtones aussi bien que les gestionnaires fédéraux est le fait qu'il faut accorder une attention particulière aux entreprises de moindre taille et/ou à celles qui sont situées dans des régions rurales ou éloignées.

Sondages auprès des employés fédéraux chargés des contrats

Les COR et les ANCF ont dit être d'avis :

- qu'on ne met pas suffisamment l'accent sur la communication et la promotion de la Stratégie;
- que l'absence de base de données exhaustive et à jour sur les fournisseurs autochtones qualifiés constitue une lacune de la Stratégie.

Résumé des constatations — Pratiques exemplaires et leçons apprises

Constatations clés :

Les forces qu'on attribue à la SAEA incluent :

- le fait qu'il ne s'agit pas simplement d'une « bonne idée », mais qu'elle concorde avec les objectifs de développement économique autochtone;
- le fait qu'elle présente des avantages importants sur le plan pratique, notamment quand on a besoin de services à caractère expressément autochtone.

Les faiblesses qu'on attribue à la SAEA incluent les suivantes :

- on l'a mal communiquée;
- elle prête le flanc à des abus;
- certains indices donnent à penser qu'elle ne profite pas aux bonnes entreprises;
- on l'ignore trop souvent sans que cela porte vraiment à conséquence;
- on l'a mise en œuvre sans avoir d'information suffisante sur les entreprises autochtones au Canada.

Améliorations et options de rechange

Dans cette section sont présentées des constatations liées à la question de savoir quelles améliorations peuvent être apportées à la SAEA et s'il existe des options de rechange à la Stratégie.

Dirigeants d'entreprises autochtones

Les dirigeants d'entreprises autochtones ont signalé un certain nombre de domaines où des améliorations pourraient selon eux être apportées à la SAEA, dont les suivants :

- il conviendrait de réexaminer et de resserrer les critères de la SAEA relatifs au contenu et à la propriété autochtones;
- il conviendrait de réaliser des recherches pour déterminer de quelle façon les entreprises des régions plus éloignées pourraient tirer profit de la Stratégie; il faudrait déterminer le genre de contrats que peuvent exécuter les entreprises du genre de celles qui sont situées dans les réserves;
- il faudrait exiger plus de responsabilisation et de transparence de la part du gouvernement fédéral; certains ministères essaient de se conformer à la SAEA, mais beaucoup ne le font pas;
- il conviendrait de s'employer plus activement à obtenir une participation pleine et entière des ministères à la SAEA.

Observations faites lors de l'atelier

Un des objectifs de la SAEA consiste à accroître le nombre de coentreprises créées pour tirer profit des débouchés en matière de contrats fédéraux. Les participants à l'atelier étaient d'avis que le processus d'appel d'offres n'alloue habituellement pas suffisamment de temps pour établir des partenariats. On a également fait observer que cet obstacle touche également les entreprises non autochtones de plus petite taille. Il existe une distinction fondamentale entre les pratiques fédérales d'adjudication des marchés qui s'appliquent à toutes les entreprises, les pratiques susceptibles d'affecter de façon différente les entreprises autochtones et les modalités de la SAEA. De toute évidence, les participants à l'atelier ne faisaient parfois pas cette distinction. Par exemple, le court délai alloué pour préparer une offre conjointe constitue un problème pour toutes les entreprises, mais il peut se révéler encore plus difficile pour les entreprises autochtones qui ne connaissent peut-être pas les capacités des autres entreprises autochtones et peuvent manquer d'expérience et de contacts.

Certains participants ont suggéré d'assouplir dans une certaine mesure le processus d'approvisionnement et de passation des marchés pour permettre à des entreprises moins expérimentées d'y participer. On nous a dit que le processus concurrentiel « *repose sur l'hypothèse que les entreprises possèdent déjà toutes les compétences* ». Un programme de mentorat permettrait à des entreprises nouvelles et/ou de petite taille d'acquérir l'expérience nécessaire afin de soumissionner dans l'avenir pour des contrats fédéraux. Il a en outre été suggéré d'examiner les stratégies d'approvisionnement qu'appliquent d'autres administrations (les États-Unis et le Québec, p. ex.) à l'égard des populations défavorisées, afin de recueillir de l'information sur les pratiques exemplaires et les leçons apprises. Une fois encore, il convient de

souligner que le gouvernement fédéral met en œuvre bon nombre de programmes visant à aider les entreprises et que plusieurs programmes visent exclusivement à promouvoir les entreprises autochtones.

Résumé des constatations — Améliorations et options de rechange

Constatations clés :

Au nombre des améliorations suggérées par les personnes interrogées et les participants à l'atelier figuraient les suivantes :

- s'employer plus activement à encourager les ministères à se conformer aux exigences de la SAEA;
- exiger plus de responsabilisation et de transparence de la part des ministères fédéraux en ce qui a trait à la participation à la SAEA;
- réaliser des recherches pour trouver des moyens d'assurer une répartition plus vaste des avantages associés à la SAEA;
- resserrer les critères de la SAEA relatifs au contenu autochtone et les faire respecter;
- allonger les délais alloués pour soumissionner pour des contrats fédéraux.

Partie 4 - Conclusions

Dans cette partie sont présentées les conclusions et recommandations suggérées à l'issue de la synthèse et de l'analyse des constatations particulières exposées à la Partie 3.

Raison d'être

On fait davantage affaire avec les entreprises autochtones

Les données montrent clairement que le nombre de possibilités de contrats pour les entreprises autochtones s'est accru depuis l'entrée en vigueur de la SAEA et que les entreprises autochtones décrochent plus de contrats. Le nombre aussi bien que la valeur totale des contrats fédéraux octroyés à des entreprises autochtones se sont accrus au cours des cinq dernières années. Cette conclusion est examinée plus en détail dans la section « Répercussions ».

On connaît mal l'étendue des produits et capacités autochtones

Dans l'élément de la matrice d'évaluation relatif à la raison d'être, on tient compte dans une certaine mesure des catégories de biens et services que vendent les entreprises autochtones, et on cherche à savoir s'ils correspondent à ce qu'achète le gouvernement fédéral. Les recherches ont révélé que l'on doute dans une certaine mesure que les catégories de biens et services vendus par la plupart des entreprises autochtones correspondent aux besoins du gouvernement fédéral. Il est difficile de savoir si le gouvernement achète les biens que vendent les entreprises autochtones parce qu'on ne possède pas d'information exhaustive sur les entreprises autochtones au Canada. On estime que le RFA contient de l'information sur environ un tiers seulement des entreprises autochtones au Canada. Aucune recherche n'a semble-t-il été effectuée concernant les catégories de biens que les entreprises autochtones vendaient avant le lancement de la SAEA.

On s'entend sur la nécessité de la SAEA

Les dirigeants d'entreprises autochtones et les gestionnaires fédéraux s'entendent tous pour dire qu'il subsiste de bonnes raisons de stimuler la croissance de l'activité commerciale autochtone et d'accroître le nombre de contrats fédéraux octroyés à des entreprises autochtones. Comme il a déjà été mentionné dans ce rapport, ces objectifs sont tout à fait conformes aux grands principes énoncés dans *Rassembler nos forces* et dans les récents discours du Trône. Les entreprises autochtones peuvent continuer de tirer profit d'une aide pour apprendre à connaître le processus d'adjudication des contrats fédéraux et pour y avoir accès.

Certaines catégories d'entreprises profitent davantage de la SAEA que les autres

Comme il a déjà été mentionné, les entreprises autochtones bénéficient de la Stratégie, et on s'attend à ce qu'il continue d'en être de même dans l'avenir. Cependant, on ne sait pas avec précision si les avantages découlant de la Stratégie profitent de façon égale à un grand nombre d'entreprises autochtones. Bien que l'on possède peu de données objectives à ce sujet, une opinion largement répandue veut que les entreprises situées à grande distance des centres urbains ne profitent d'aucun des effets désirés de la Stratégie. Il existe également une croyance répandue selon laquelle quelques grandes entreprises autochtones tirent profit de la plupart des avantages découlant de la Stratégie. Cela a amené bon nombre de personnes engagées dans la mise en œuvre de la Stratégie à se demander si ces effets, à ce jour, « correspondent aux véritables objectifs de la SAEA ».

On désire que la SAEA soit soumise à un examen

Bien que les buts généraux de la SAEA bénéficient d'un appui sans équivoque, on s'entend pour dire que les objectifs de la Stratégie ont évolué au cours des cinq dernières années. Bon nombre d'informateurs clés étaient d'avis que la Stratégie a été établie à l'origine comme un moyen de stimuler le développement économique au profit des peuples et collectivités autochtones au Canada. On croit plutôt maintenant que la SAEA met davantage l'accent sur la simple valeur monétaire des contrats octroyés à des entreprises autochtones, sans véritable égard pour la façon dont se répartissent les débouchés.

Les gestionnaires et les représentants de la communauté autochtone semblent s'interroger au sujet de l'orientation à privilégier dans le contexte de la SAEA. Actuellement, la plupart d'entre eux sont d'accord pour qu'on la définisse comme une stratégie de développement économique, mais certains se demandent si elle n'a pas un autre rôle. Le fait que le nombre et la valeur des contrats octroyés à des entreprises autochtones aient augmenté au cours des cinq premières années de mise en œuvre de la Stratégie amène à penser que les deux principaux objectifs ont été atteints. Cependant, il existe une perception largement répandue selon laquelle seules quelques grandes entreprises, situées dans des centres urbains ou à proximité de ceux-ci, tirent avantage de ces améliorations. On peut donc penser qu'il serait utile d'inclure d'autres objectifs visant à garantir que des débouchés en matière de contrats s'offriront aux entreprises de moins grande taille et à celles qui n'ont pas décroché de contrat aux termes de la Stratégie.

Compte tenu de ces perceptions, il pourrait être justifié d'élargir la présente évaluation pour en faire un examen complet de la SAEA. Un tel examen pourrait porter sur des questions liées aux objectifs de la SAEA, les politiques connexes, les stratégies de communication et l'engagement politique. Toutes modifications découlant d'un examen influeraient de toute évidence sur la pertinence des recommandations découlant de la présente évaluation.

Mise en œuvre

Après avoir connu un démarrage vigoureux, les activités de mise en œuvre ont ralenti

Les données recueillies aux fins de cette évaluation donnent à penser qu'après une abondance d'activités initiales, le mouvement de promotion de la Stratégie a dans une certaine mesure faibli. Les rapports sur le rendement indiquent que les activités de développement des capacités des fournisseurs, qui ont connu un sommet en 1999, n'étaient plus aussi importantes en 2001. Il semble qu'une cohorte peut-être d'entreprises autochtones et d'employés fédéraux a reçu de l'information détaillée sur la SAEA. Cependant, après la création de nouvelles entreprises autochtones, et du fait du roulement du personnel au gouvernement fédéral, le niveau de connaissance de la Stratégie fléchit.

On n'a pas communiqué toute l'information voulue sur la Stratégie aux employés fédéraux concernés

Bien que les opinions à ce sujet varient considérablement, il ne fait aucun doute que le degré de sensibilisation à la SAEA et de connaissance de celle-ci chez les employés fédéraux chargés des contrats et des achats n'est pas suffisamment élevé pour assurer le succès de la Stratégie. Il semble que les employés investis du pouvoir d'acheter des biens et services (CGR) sont ceux qui connaissent le moins bien la SAEA. Peu d'agents de négociation des contrats font une promotion active de la SAEA, et peu de CGR cherchent activement à identifier des entreprises autochtones. Pour ces raisons, il est peu probable que la Stratégie sera appliquée à grande échelle dans l'ensemble des ministères.

Le personnel chargé des achats ne connaît pas les biens et services offerts par les entreprises autochtones

Même dans les situations où existe une sensibilisation à la Stratégie et un désir de faire appel plus souvent à des fournisseurs autochtones, les efforts déployés en ce sens sont freinés par un manque de connaissance au sujet des entreprises autochtones. Comme il a été mentionné à la section 4.1.2, on dispose de peu d'information concernant le nombre d'entreprises autochtones au Canada, leurs domaines de spécialisation et leurs capacités. Le RFA hébergé sur le site Web de la SAEA du MAINC a récemment été retiré et remplacé par le Répertoire des entreprises autochtones présenté sur le site Web *Strategis* d'Industrie Canada. On ne sait pas encore avec certitude si les employés chargés des achats connaissent (ou connaîtront) mieux cette nouvelle base de données que le RFA, ou si un plus grand nombre d'entreprises autochtones s'y inscriront. Pour déterminer si une telle base de données sur les fournisseurs est efficace, il faudrait réaliser des recherches poussées afin de cerner et de décrire l'éventail des entreprises autochtones au Canada.

La SAEA n'est pas très bien connue des entreprises autochtones, et elle est bien souvent mal comprise

Le niveau de sensibilisation à la Stratégie et aux possibilités de contrats fédéraux est faible (voire nul) dans les entreprises et les collectivités autochtones. En outre, il existe des raisons de penser que certaines entreprises autochtones comprennent mal la SAEA. L'idée fautive la plus répandue est qu'elle s'applique de façon « automatique » et qu'elle garantit aux entreprises autochtones le droit à des contrats. Le personnel chargé du programme devrait adopter une approche plus proactive dans ses efforts pour informer les collectivités autochtones au sujet de la SAEA. Par ailleurs, il est important de reconnaître le rôle qui incombe aux organismes de développement économique et commercial autochtone (aux échelons national, provincial, régional ou local) dans la sensibilisation à la Stratégie.

Il est important également de reconnaître qu'il existe une distinction entre les pratiques fédérales d'adjudication des marchés qui s'appliquent à toutes les entreprises, les pratiques susceptibles d'affecter de façon différente les entreprises autochtones et les modalités de la SAEA. De toute évidence, les participants à l'atelier ne faisaient parfois pas cette distinction. Par exemple, le court délai alloué pour préparer une offre conjointe constitue un problème pour toutes les entreprises, mais il peut se révéler encore plus problématique pour les entreprises autochtones qui ne connaissent peut-être pas les capacités des autres entreprises autochtones.

Les différents ministères et organismes ne rendent pas compte des résultats de la SAEA de façon uniforme

Certaines données sont incomplètes, et les rapports produits par les ministères fédéraux contiennent de nombreuses incohérences. Dans certains cas, les montants des contrats sont déclarés en fonction des années civiles, et dans d'autres cas en fonction des exercices, ce qui rend les comparaisons difficiles. En outre, la valeur monétaire des contrats n'est pas déclarée de façon uniforme; certains montants incluent les taxes, d'autres non. Bon nombre de ministères ont indiqué ne pas être en mesure de suivre les achats faits auprès d'entreprises autochtones au moyen de cartes d'achat. Pour qu'il soit possible de mesurer les résultats de la SAEA, il faut adopter un mécanisme uniforme de production de rapports

La SAEA est mise en œuvre avec dynamisme surtout dans quelques ministères principaux

Les trois ministères qui entretiennent les liens les plus étroits avec la SAEA (MAINC, SCT et TPSGC) sont à n'en point douter à l'avant-garde pour ce qui est de la sensibilisation à la Stratégie et de son application. Il faudra poursuivre les efforts pour améliorer la sensibilisation des autres ministères aux obligations du gouvernement fédéral. Il est toutefois probable que les efforts en ce sens seront freinés par le fait que les agents chargés des achats et de l'adjudication des contrats doivent tenir compte d'un certain nombre d'autres buts et obligations qui réclament leur attention (Accord de libre-échange nord-américain, écologisation des achats, etc.).

Il existe des obstacles à la mise en œuvre de la SAEA

Toutes les personnes qui ont été interviewées ou ont participé aux sondages aux fins de cette évaluation s'entendaient pour dire que l'obstacle le plus important à la mise en œuvre réussie de la SAEA est le manque de fournisseurs autochtones qualifiés. Cela donne à penser que le succès de la SAEA ne peut se mesurer uniquement en fonction de l'accroissement du nombre et de la valeur des contrats octroyés à des entreprises autochtones. On peut en déduire qu'il est essentiel d'accroître à la fois le nombre et les capacités des entreprises autochtones pour que les objectifs généraux de la Stratégie puissent être atteints.

Un autre obstacle à la mise en œuvre de la Stratégie est le fait que bon nombre d'entreprises autochtones n'ont pas accès à la technologie requise pour soumissionner pour des marchés fédéraux. Tant que MERX demeurera la principale source d'information sur les marchés fédéraux, et tant qu'un accès Internet universel ne sera pas offert à un prix abordable, il semble que les entreprises autochtones de plus grande taille, situées dans les grands centres urbains ou à proximité de ceux-ci, continueront de retirer le plus d'avantages de la SAEA.

Le faible taux de participation aux sondages auprès du personnel chargé des achats aussi bien qu'aux entrevues avec les gestionnaires des ministères est intéressant en ce qu'il révèle l'existence possible de plusieurs obstacles à la mise en œuvre. Il pourrait être le signe d'une indifférence envers la SAEA de la part des ministères autres que le MAINC, le SCT et TPSGC. Il pourrait également être le signe que le personnel a simplement d'autres priorités qu'il considère plus urgentes. Il pourrait encore signifier que les employés hésitent à répondre à un questionnaire sans d'abord éclaircir la question de leur participation avec un superviseur immédiat. Quoi qu'il en soit, ce faible taux de participation mérite d'être examiné de plus près, peut-être par le recours à des interviews et des groupes de discussion.

Répercussions

La SAEA a accru le nombre et la valeur des contrats octroyés à des entreprises autochtones

La SAEA a des répercussions visibles et quantifiables. Les entreprises autochtones décrochent davantage de contrats, et la valeur totale des contrats fédéraux octroyés à des entreprises autochtones s'est accrue considérablement.

Ce qui est moins évident, c'est de savoir ce que ces répercussions signifient en réalité ou de déterminer si elles sont véritablement le signe de l'atteinte des deux principaux objectifs de la SAEA. Nous savons que le *nombre de contrats fédéraux décrochés par des entreprises autochtones* s'est accru, mais nous ne savons pas si le *nombre d'entreprises autochtones qui décrochent des contrats fédéraux* a augmenté. Nous ne savons pas non plus avec certitude si l'accroissement du volume des affaires avec des entreprises autochtones a stimulé le développement des capacités des entreprises autochtones. Dans ce contexte, il serait justifié d'examiner les objectifs de la SAEA et de revoir la façon de mesurer ses répercussions.

La répartition des contrats varie selon les ministères et au sein de ceux-ci

Un petit nombre de ministères sont à l'origine de l'essentiel de la valeur des contrats fédéraux octroyés à des entreprises autochtones. Quand un nombre relativement limité de ministères font des achats importants auprès d'entreprises autochtones, il devient plus probable que quelques entreprises bien établies bénéficieront davantage que les autres de la SAEA. Certains ont la nette impression de « toujours voir les mêmes entreprises décrocher des contrats ». En outre, il semble que certains ministères négligent d'établir des objectifs de rendement ou de faire rapport à ce sujet, cela même s'ils sont tenus de le faire aux termes de la SAEA.

Au sein des ministères, on observe des fluctuations marquées de la valeur des achats effectués auprès des entreprises autochtones d'une année à l'autre. D'apparentes augmentations de la valeur des contrats octroyés aux entreprises autochtones qui sont simplement le fait, par exemple, d'un programme ponctuel de remplacement d'ordinateur, ne constituent pas des indicateurs de réussite dans la poursuite des objectifs de la SAEA. Une information sur les aspects qualitatifs des achats effectués auprès des entreprises autochtones serait beaucoup plus utile que les chiffres totaux bruts actuellement utilisés.

Il n'est pas possible de mesurer les répercussions de la SAEA sur les collectivités autochtones

Il fait peu de doute que la SAEA a certaines répercussions mesurables sur les entreprises autochtones. On est moins certain cependant de ses répercussions économiques sur les collectivités autochtones. Il est important de souligner qu'il ne s'agit pas là d'un des objectifs principaux de la SAEA. Toutefois, il semble que beaucoup de gens le croient. L'examen de la Stratégie suggéré plus haut pourrait viser à déterminer s'il s'agit d'un résultat souhaité et s'il est possible de l'obtenir dans le cadre de la SAEA.

On ne sait pas avec certitude si la SAEA a aidé les entreprises autochtones à acquérir des connaissances et une expertise en matière d'approvisionnements fédéraux

Certains gestionnaires fédéraux sont d'avis que les entreprises autochtones ont amélioré leur capacité de tirer profit des possibilités de contrats fédéraux, mais les employés engagés au jour le jour dans le processus des achats ne savaient pas si cet effet s'est vraiment matérialisé. En l'absence de données sur l'identité des entreprises particulières qui font davantage affaire avec le gouvernement fédéral, il est impossible de conclure que l'augmentation des contrats est le résultat d'une amélioration de l'expertise. Cela pourrait être le cas, mais il se pourrait aussi que les entreprises autochtones qui ont accru le volume de leurs affaires grâce à la SAEA possédaient déjà un haut niveau de connaissance et d'expertise dans le domaine des approvisionnements fédéraux.

La SAEA a eu certaines répercussions inattendues, tant positives que négatives

Les répercussions peut-être les plus importantes de la SAEA dans le contexte de cette évaluation sont celles qui n'étaient pas prévues. Des répercussions positives ont été observées, comme en font foi par exemple les entreprises qui mettent à profit l'expérience acquise auprès du gouvernement fédéral au moment de soumissionner pour des contrats avec d'autres ordres de gouvernement et afin de permettre à des acheteurs d'obtenir facilement auprès de sources autochtones les « services autochtones » dont ils ont besoin.

Il ne faut pas ignorer les répercussions négatives inattendues de la SAEA. Certains croient que des entreprises « bidons » ou « de façade » qui ne satisfont pas véritablement aux exigences relatives au contenu autochtone réussissent à tirer profit de la Stratégie. De plus, certaines entreprises autochtones semblent considérer que la SAEA leur garantit le droit à des contrats fédéraux sans qu'elles aient à soumissionner.

Pratiques exemplaires et leçons apprises

Une base de données centrale sur les entreprises autochtones est un instrument essentiel pour les besoins de la Stratégie

Les acheteurs et les gestionnaires fédéraux devraient de toute évidence avoir une meilleure connaissance des entreprises autochtones et de leurs capacités. Bon nombre d'entre eux ont l'impression que trop peu de fournisseurs autochtones qualifiés sont disponibles pour satisfaire aux besoins du gouvernement. L'information sur les entreprises autochtones au Canada est trop disséminée. À partir de l'information que l'on possède actuellement, il est impossible de savoir si cette impression est fondée. De meilleures bases de données seraient utiles.

La Stratégie présente un certain nombre de forces apparentes

La principale force de la SAEA tient au fait que la promotion du développement commercial et économique au profit de populations marginales part d'un bon principe, du moins en théorie. En outre, cela est tout à fait conforme aux priorités actuelles du gouvernement fédéral. Qui plus est, le fait que la Stratégie repose sur une approche proactive assortie d'exigences clairement définies pourrait la rendre plus efficace que les programmes à participation volontaire. On observe de plus, dans certains cas, des avantages concrets pour le personnel fédéral chargé des achats qui est tenu d'atteindre des objectifs visant à assurer la poursuite de l'expansion du programme.

La SAEA présente certaines faiblesses

- Les exigences de la SAEA accroissent la charge de travail du personnel fédéral chargé des achats. Ce personnel a en outre tendance à « se perdre » dans les nombreux autres règlements et lignes directrices qui régissent les achats.

- Peu de facteurs incitent à une application rigoureuse de la politique, et aucune pénalité n'est imposée lorsque celle-ci n'est pas respectée. Certains ministères qui ignorent les obligations que leur impose la SAEA ont peu ou pas du tout de comptes à rendre à cet égard.
- La Stratégie prête le flanc à des abus. Bon nombre de répondants estiment que les mécanismes de surveillance visant à détecter les infractions aux critères d'admissibilité des entreprises autochtones sont insuffisants. De plus, il est facile pour une entreprise de donner l'impression qu'elle se conforme à la lettre de la Stratégie, tout en violant de façon manifeste l'esprit de celle-ci en ce qui a trait au « contenu autochtone ». L'intégrité d'un programme de ce genre et le caractère légitime du principe des marchés réservés dépendent d'une application stricte de la définition d'une entreprise appartenant à des Autochtones.
- Les propriétaires d'entreprises autochtones sont d'avis que la Stratégie favorise les entreprises déjà bien établies, notamment celles des centres urbains, et tout particulièrement celles qui sont situées à Ottawa ou à proximité. Loin d'être le fait uniquement des entreprises autochtones, cette plainte est également formulée de façon générale par les petites entreprises des régions rurales du Canada.

La SAEA est nécessaire, mais elle n'est pas suffisante pour stimuler le développement des entreprises autochtones

L'accroissement du nombre et de la valeur des contrats octroyés aux entreprises autochtones peut être vu comme un résultat positif, mais il peut aussi être trompeur. Le fait que les entreprises autochtones font davantage affaires avec le gouvernement fédéral ne signifie pas nécessairement que les entreprises se développent. En réalité, il peut être le signe du contraire, c'est-à-dire du fait que les entreprises autochtones deviennent de plus en plus dépendantes d'un marché fédéral relativement limité. Les propriétaires d'entreprises et les gestionnaires ont souligné que les entreprises autochtones doivent continuer de mettre l'accent sur le développement de leurs capacités et de leur compétitivité afin de favoriser leur expansion au-delà du marché formé par quelques ministères fédéraux et d'améliorer leur capacité de livrer concurrence autrement que pour les marchés réservés.

Une amélioration de la collecte des données facilitera les futures évaluations

Comme il a déjà été mentionné, la seule mesure quantitative des répercussions de la SAEA est celle du nombre et de la valeur des contrats fédéraux octroyés à des entreprises autochtones. Pour évaluer adéquatement le degré de succès de la Stratégie, on aura besoin d'une information plus complète sur les fournisseurs autochtones, par exemple sous les aspects suivants :

- les biens ou services particuliers qui sont fournis;
- le nombre d'entreprises qui bénéficient de la Stratégie;
- la taille et l'emplacement des entreprises;
- les activités commerciales menées hors du cadre de la SAEA.

Il sera en outre possible de réaliser de meilleures évaluations dans l'avenir si le MAINC dresse des listes plus complètes et exactes des employés chargés de la gestion du matériel et des achats au gouvernement fédéral.

Options de rechange

Améliorations

Selon une croyance largement répandue, la SAEA donnerait de meilleurs résultats si on mettait davantage l'accent sur le mentorat des entreprises autochtones, et la pratique consistant à offrir un accès protégé aux marchés fédéraux devrait constituer l'un des aspects de la Stratégie, mais pas son but premier. Le fait d'enseigner les compétences requises pour livrer concurrence sur le marché aura davantage de répercussions de longue durée que le fait de simplement offrir un accès privilégié, et l'acquisition de compétences en affaires permettra aux entreprises autochtones de se tailler une place dans n'importe quel secteur, et non uniquement dans celui des approvisionnements fédéraux. On en trouve un exemple dans l'observation selon laquelle il faut montrer aux entreprises autochtones comment rédiger des propositions : « *Même celles qui connaissent la SAEA et essaient de la mettre à profit ne soumettent pas de bonnes propositions* ». En fournissant des modèles de propositions et en s'assurant d'offrir une rétro-information aux soumissionnaires non retenus, par exemple, on accroîtra leurs chances de réussite dans l'avenir. Une fois encore, cependant, il faut souligner qu'il existe bon nombre d'autres programmes ayant pour objet de fournir des conseils et une aide de ce genre aux entreprises. Nombre de ces activités n'entrent pas dans le mandat de la SAEA.

Si l'on considère comme importante une répartition plus équitable des avantages découlant de la SAEA dans l'ensemble du pays, une exigence relative à l'« achat local » pourrait favoriser une meilleure répartition des possibilités de contrat. Si l'on accorde de l'importance aux répercussions au niveau des collectivités, il faudrait intensifier les efforts visant à diffuser l'information sur la SAEA dans les collectivités de moindre taille et les centres plus éloignés. Il faudrait également tenir compte des différences dans l'infrastructure (accès à Internet, rapidité, etc.) et allouer des moyens à cet égard jusqu'à ce que l'égalité d'accès aux processus et ressources en ligne devienne réalité.

Partie 5 - Recommandations

La présente partie expose un certain nombre de recommandations concernant des mesures fondées sur les conclusions exposées à la Partie 4.

Les constatations faites à l'issue de l'évaluation corroborent la conclusion selon laquelle la SAEA a atteint dans l'ensemble les objectifs fixés et conserve encore aujourd'hui sa raison d'être. Les recommandations présentées ci-après portent sur certains éléments qui permettront de mettre à profit cette réussite dans l'avenir. Les sept premières recommandations ont trait à des améliorations à la mise en œuvre de la Stratégie telle qu'elle existe actuellement. La dernière recommandation, qui concerne la tenue d'un examen complet de la SAEA, aurait manifestement des répercussions sur toute modification ultérieure. Les résultats d'un tel examen pourraient déterminer les exigences associées aux mesures à prendre dans l'avenir et donneront eux-mêmes lieu à la formulation de recommandations connexes.

Recommandations

1. Il conviendrait de faire une présentation à l'intention du Comité du sous-ministre sur les politiques touchant les Autochtones ou d'un autre groupe compétent concernant les résultats et l'orientation future de la SAEA, en vue d'obtenir du Gouvernement du Canada un engagement renouvelé à l'égard de la Stratégie et d'amener chaque ministre à s'engager personnellement à veiller à ce que son organisation fasse tous ses efforts pour atteindre les objectifs de la SAEA.

L'adoption de nouvelles approches pour diffuser l'information que possède le MAINC aux entreprises autochtones et aux employés fédéraux chargés des achats serait utile. Cela pourrait consister notamment à :

- mettre en place de nouveaux mécanismes pour s'assurer que les coordonnateurs des objectifs de rendement communiquent l'information aux employés fédéraux chargés des achats;
- s'assurer que les employés fédéraux chargés des achats ont la capacité d'orienter les entreprises autochtones vers d'autres instruments de développement commercial susceptibles de compléter les possibilités offertes par la SAEA;
- améliorer la communication entre le personnel du programme de la SAEA et les organismes de développement économique autochtone et leurs employés;

- reconnaître l'existence d'une responsabilité partagée en matière de communication, ce qui signifie qu'il faudrait encourager les organismes, les collectivités et les entreprises autochtones à fournir de l'information au MAINC et à d'autres ministères fédéraux.
2. Le directeur, Programmes de développement économique, devrait travailler de concert avec divers groupes d'intervenants à l'amélioration de la mise en œuvre de la Stratégie et des communications internes et externes s'y rapportant.

La Stratégie pourrait prévoir notamment :

- l'élaboration d'un modèle de rapport uniforme sur le rendement des ministères;
 - la collecte de données plus détaillées sur l'adjudication de contrats à des entreprises autochtones aux termes de la SAEA, y compris sur les catégories et le nombre d'entreprises qui en bénéficient, de même que sur les catégories de biens et services fournis;
 - la collecte de données sur l'adjudication de contrats à des entreprises autochtones *hors du cadre* de la SAEA, peut-être par le biais de l'élaboration d'une stratégie d'échantillonnage qui fournirait des indications quant à l'étendue des activités d'adjudication de contrats qui ne sont pas identifiées actuellement.
3. Le directeur, Programmes de développement économique, Affaires indiennes et du Nord canadien, en partenariat avec Industrie Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, devrait jouer un rôle de premier plan dans le renforcement et l'amélioration d'une base de données sur les fournisseurs autochtones.

Le processus consistant à identifier les entreprises autochtones et à les encourager à s'inscrire devrait passer d'une approche passive à une approche active. Une fois encore, il conviendrait de demander l'aide des organisations et collectivités autochtones.

4. Le directeur, Programmes de développement économique, Affaires indiennes et du Nord canadien, devrait élaborer des instruments de développement des capacités qui permettraient aux entreprises autochtones de tirer profit des débouchés créés par la SAEA ainsi que des activités générales d'adjudication de contrats du gouvernement fédéral.

La SAEA ne constitue pas essentiellement une initiative de développement des entreprises, mais elle pourrait contribuer à l'atteinte d'un tel objectif par les moyens suivants :

- définir les caractéristiques essentielles que doit présenter une entreprise autochtone pour être « prête à faire affaire avec le gouvernement », et orienter les entreprises vers les fournisseurs qui conviennent le mieux;

- faire comprendre aux entreprises et organisations autochtones l'importance du rôle qui leur incombe en matière de développement des entreprises.
5. Le groupe de travail interministériel, en collaboration avec le directeur, Programmes de développement économique, Affaires indiennes et du Nord canadien, devrait élaborer un modèle uniforme de rapport pour l'évaluation du rendement des ministères dans le cadre de la SAEA.
6. Le directeur, Programmes de développement économique, Affaires indiennes et du Nord canadien, devrait améliorer la surveillance et l'application des critères relatifs au contenu autochtone pour s'assurer que la SAEA est mise en œuvre conformément aux objectifs qui y sont associés.

Pour ce faire, on pourrait notamment :

- réaffirmer qu'il est important de respecter les exigences de la SAEA auprès de tous les employés chargés des achats, qu'ils soient nouveaux ou non;
 - offrir une formation aux coordonnateurs des objectifs de rendement pour qu'ils soient mieux en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités aux termes de la SAEA;
 - tenir les coordonnateurs des objectifs de rendement et les gestionnaires des ministères responsables de tout défaut de se conformer aux exigences de la SAEA.
7. Le sous-ministre adjoint, Développement économique et Projets spéciaux, en collaboration avec le directeur général, Évaluation et Vérification interne, devrait entreprendre un examen complet de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones d'ici cinq ans.

Un tel examen pourrait porter, entre autres choses, sur :

- la question de savoir si la Stratégie conserve sa raison d'être;
- les buts généraux de la Stratégie;
- les principaux objectifs (développement économique, développement des entreprises, développement communautaire, p. ex.) de la Stratégie;
- les politiques et procédures associées à la SAEA;
- les critères d'admissibilité;
- la détermination de mesures adéquates du rendement.

Mandat

Mandat

Évaluation de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

Contexte : La Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA) a été mise en œuvre par le gouvernement fédéral du Canada en avril 1996. La Stratégie a pour but de :

- stimuler le développement des entreprises autochtones;
- augmenter le nombre d'entreprises autochtones participant aux appels d'offres et obtenant des marchés du gouvernement fédéral.

La phase I de la Stratégie prévoyait sa mise en œuvre dans tous les ministères et organismes fédéraux au plus tard le 1^{er} avril 1996. La phase II avait trait à l'élaboration d'objectifs de rendement par tous les ministères et organismes ayant un budget d'acquisition d'au moins un million de dollars. À compter de janvier 1997, ces organismes devaient définir des objectifs et des cibles de rendement pluriannuels en ce qui a trait à l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones.

Outre ces activités, trois organismes ont assumé des responsabilités supplémentaires. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a entrepris de modifier la politique et de vérifier s'il y avait des obstacles administratifs qui nuisaient au commerce avec les entreprises autochtones. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a établi des procédures applicables au programme de marchés réservés conformes aux exigences de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) concernant les achats du gouvernement auprès d'entreprises appartenant à des groupes minoritaires ou exploitées par ceux-ci. Enfin, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a aidé les ministères et organismes à définir leurs objectifs de rendement pluriannuels.

La Stratégie est constituée des éléments clés suivants :

- accent sur le développement économique autochtone au moment de la planification des achats;
- marchés réservés obligatoires dans le cas d'achats de plus de 5 000 \$ destinés aux populations autochtones;
- marchés réservés sélectionnés quand les autorités contractantes croient que des entreprises autochtones pourraient combler les besoins;
- disposition de sous-traitance avec des entreprises autochtones dans les cas où l'achat n'est pas assujéti aux règles de l'ALÉNA et de l'OMC.

Besoin : La Stratégie doit être soumise à une étude d'évaluation du Conseil du Trésor et du MAINC au plus tard le 31 mars 2001. À cette fin, un cadre d'évaluation établi en avril 1999 devrait permettre de déterminer à quel point la Stratégie réussit à améliorer l'accès des entreprises autochtones aux marchés du gouvernement fédéral. Ce cadre servira à la réalisation de l'évaluation.

Portée : Le cadre d'évaluation porte sur la mise en œuvre de la Stratégie au niveau fédéral ainsi que ses effets et conséquences sur les activités d'acquisition (internes) et les entreprises autochtones (externes). L'étude portera tant sur le gouvernement que sur le monde des affaires autochtones. L'évaluation portera sur un échantillon de ministères importants dans la région de la capitale nationale ainsi que dans trois régions. Les ministères et les régions seront choisis à l'étape de la planification. Certaines collectivités ou entreprises autochtones feront l'objet d'études de cas.

Enjeux : L'examen permettra d'obtenir de l'information sur les éléments suivants :

- La Stratégie telle qu'elle existe actuellement a-t-elle toujours sa raison d'être?
- Les objectifs fixés pour la Stratégie ont-ils été atteints? Y a-t-il eu des effets positifs ou négatifs inattendus?
- La mise en œuvre de la Stratégie a-t-elle été réalisée de façon efficiente et efficace? Y a-t-il des obstacles à sa pleine réalisation?
- Quelles sont les meilleures pratiques et les leçons qu'on a pu en tirer?
- Quelles améliorations pourrait-on faire et quelles seraient les options en vue d'une future planification? Existe-t-il des solutions de rechange à la Stratégie?

Méthode : Le cadre d'évaluation sert au contrôle et à la mesure du rendement et des effets de la Stratégie. Le cadre préconise une méthode rentable et normalisée pour la collecte des données d'évaluation. Les données proviendront de plusieurs sources, notamment des entrevues avec des cadres de ministères fédéraux, un sondage auprès de représentants du gouvernement et d'entreprises autochtones, des groupes de discussion et des études de cas.

C'est la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne du MAINC qui assumera la direction de l'évaluation, sous la surveillance de deux comités. Un comité de travail collaborera avec la DGÉVI et les consultants chargés de l'évaluation et fera des recommandations au comité directeur, présidé par le directeur général de la DGÉVI. Ces comités seront composés de représentants de ministères et organismes clés du gouvernement ainsi que d'entreprises autochtones et de groupes intéressés. Les représentants

proviendront du SCT, de TPSGC, du MAINC, du ministère de la Défense nationale, d'Industrie Canada, de Santé Canada, de la GRC, du monde des affaires autochtone, de l'APN, d'ITC et du CPA.

Ressources : L'affectation de personnel du MAINC et l'embauche de ressources à contrat permettront la réalisation du projet.

Échéances : L'ébauche finale du rapport d'évaluation sera prête au plus tard en mars 2001 pour discussion interministérielle sur l'orientation future de la Stratégie et approbation par toutes les parties intéressées.

Approuvé par :

Chantal Bernier
Sous-ministre adjointe
Politiques socio-économiques et
restructuration des programmes
Affaires indiennes et du Nord canadien
le 10 novembre 2000

Roberta Santi
Secrétaire adjointe
Secteur de la politique de gestion des
risques, des achats et des actifs
Secrétariat du Conseil du Trésor
le 22 novembre 2000

Réponse de la direction

Réponse de la direction

Lancée en 1996, la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA) met à contribution les processus d'achat gouvernementaux pour stimuler le développement des entreprises autochtones et accroître le nombre de ces entreprises qui participent aux appels d'offres et décrochent des marchés du gouvernement fédéral.

La SAEA vise en premier lieu les petites et moyennes entreprises qui offrent divers biens et services. La Stratégie encourage les fonctionnaires fédéraux et les entreprises autochtones à faire plus souvent des affaires ensemble. Elle s'applique à tous les ministères et organismes désignés en tant que tels dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*, Annexe I, Annexe I.I et Annexe II, Partie I de la LGFP, Chapitre F-11, S.R.C. F-10, art. 1, tel que modifié.

Aux termes de la SAEA, les biens et services destinés à une population majoritairement autochtone font l'objet de marchés réservés qui sont attribués par voie de concurrence entre les entreprises autochtones qualifiées. En outre, on encourage les ministères et organismes fédéraux à réserver des occasions de marché pour la concurrence lorsqu'il est possible de le faire, et sous réserve du respect de saines pratiques d'approvisionnement et de gestion de projet. Les entreprises autochtones peuvent également soumissionner pour des marchés offerts à tous les fournisseurs qualifiés.

La SAEA correspond à une politique du gouvernement fédéral, et elle vise à améliorer la situation socio-économique des peuples autochtones. Dans le plus récent discours du Trône, le gouvernement fédéral s'est clairement engagé à aider les peuples autochtones à renforcer leurs compétences en affaires et en entrepreneuriat dans le contexte de la nouvelle économie. Il a ainsi confirmé de précédents engagements énoncés dans *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, engagement consistant à adapter les projets fédéraux de façon à accroître l'accès au marché pour les entrepreneurs autochtones et à entreprendre des activités de développement visant à renforcer l'autonomie économique et à promouvoir la durabilité économique.

La SAEA est un instrument socio-économique dont le fonctionnement respecte les lignes directrices énoncées dans les politiques du Gouvernement du Canada en matière d'adjudication de marchés. L'objectif des activités d'adjudication de marché du gouvernement consiste à obtenir des biens et services ainsi que des services de construction d'une manière qui résistera à un examen du public sous les aspects de l'équité, de l'ouverture et de la transparence et permettra d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix au profit des Canadiens. Tout en respectant la primauté des besoins opérationnels, le Gouvernement du Canada poursuit des objectifs socio-économiques par le biais des activités d'approvisionnement. Ces objectifs socio-économiques incluent le développement industriel et régional à long terme ainsi que d'autres objectifs nationaux pertinents tels que le développement économique autochtone par le biais de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones.

Lors de l'établissement de la SAEA, on s'est engagé à soumettre celle-ci à un examen complet, lequel a été effectué à l'issue d'une période de mise en œuvre de cinq ans. L'*Évaluation de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones*, et le Plan d'action présenté plus loin, sont le fruit de cet examen. L'*Évaluation* a révélé que la SAEA a atteint ses objectifs et qu'il existe de bonnes raisons d'en poursuivre la mise en œuvre. L'*Évaluation* a en outre fait ressortir des éléments de preuve suffisants pour étayer la conclusion selon laquelle les diverses activités de mise en œuvre et la stratégie de communication actuelle ont besoin d'être améliorées. Le Plan d'action présenté ci-après donne suite aux recommandations énoncées dans l'*Évaluation* concernant la mise en œuvre de la Stratégie, et il décrit les activités destinées à revitaliser la SAEA au cours d'une période de six mois.

Plan d'action

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : Développement économique et projets spéciaux

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED IMPLEMENTATION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN Œuvre
<p>1. Il conviendrait de faire une présentation à l'intention du Comité du sous-ministre sur les politiques touchant les Autochtones ou d'un autre groupe compétent concernant les résultats et l'orientation future de la SAEA, en vue d'obtenir du Gouvernement du Canada un engagement renouvelé à l'égard de la Stratégie et d'amener chaque ministre à s'engager personnellement à veiller à ce que son organisation fasse tous ses efforts pour atteindre les objectifs de la SAEA.</p>	<p>54</p>	<p>En guise de suivi de cette présentation, le ministre Nault enverra une lettre à ses collègues fédéraux pour les encourager à continuer d'appuyer la SAEA. Le renouvellement de l'engagement sera suivi :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de la distribution aux sous-ministres du Ministère de rapports annuels sur la SAEA donnant des précisions sur les réalisations du Gouvernement du Canada découlant de la mise en œuvre de la SAEA (mesure continue). • de la distribution à tous les coordonnateurs de la SAEA d'une copie de la réponse de leur ministre au MAINC, de façon que ces coordonnateurs aient le pouvoir de poursuivre activement les objectifs de la SAEA. 	<p>SMA, Secteur du développement économique et des projets spéciaux</p>	<p>30 sept. 2002</p>

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : Développement économique et projets spéciaux

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED IMPLEMENTATION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN Œuvre
<u>Recommandation 1 - suite</u>	54	Une fois cela achevé, le groupe de travail interministériel examinera les options qui s'offrent pour assurer la responsabilisation de la direction à l'égard de la SAEA, par le recours à la rémunération au rendement et aux mécanismes existants de récompenses et de reconnaissance.	SMA, Secteur du développement économique et des projets spéciaux	Activité continue

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : Développement économique et projets spéciaux

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED IMPLEMENTATION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN Œuvre
<p>2. Le directeur, Programmes de développement économique, devrait travailler, de concert avec divers groupes d'intervenants, à l'amélioration de la mise en œuvre de la Stratégie et des communications internes et externes s'y rapportant.</p>	<p>55</p>	<p>Le groupe de travail interministériel élaborera une stratégie de communication et en demandera l'approbation au comité de direction interministériel de haut niveau. La stratégie de communication visera à établir de nouvelles approches pour transmettre de l'information des ministères vers les entreprises autochtones et les employés fédéraux chargés des achats, cela afin de créer ou d'améliorer une sensibilisation à la SAEA ainsi que la compréhension de celle-ci. Cela inclura ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • détermination des publics cibles - diffuser différents messages auprès de différents publics; • présentations sur la SAEA dans l'ensemble du Canada; 	<p>Directeur, Programmes de développement économique</p>	<p>31 mars 2003</p>

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : Développement économique et projets spéciaux

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED IMPLEMENTATION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN Œuvre
<u>Recommandation 2 - suite</u>	55	<ul style="list-style-type: none"> des présentateurs dûment formés ayant une connaissance approfondie de la SAEA et du processus d'approvisionnement et d'adjudication des marchés ainsi que des règlements y afférents (évaluation régulière des connaissances); faire savoir qu'il existe d'autres possibilités ailleurs qu'au gouvernement (sociétés, gouvernements provinciaux et administrations municipales, établissements d'enseignement, etc.); communiquer avec le CCCTM et le Comité consultatif sur le perfectionnement professionnel pour appuyer l'élaboration et la présentation d'un cours de formation sur l'adjudication des contrats aux termes de la SAEA; 	Directeur, Programmes de développement économique	31 mars 2003

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : Développement économique et projets spéciaux

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED IMPLEMENTATION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN Œuvre
<u>Recommandation 2 - suite</u>	55	<ul style="list-style-type: none"> travailler en collaboration avec des organisations existantes telles que CAADA en vue de diffuser et de communiquer de l'information (politiques, débouchés, façons de faire, etc.). 	Directeur, Programmes de développement économique	31 mars 2003

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : Développement économique et projets spéciaux

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED IMPLEMENTATION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN Œuvre
<p>3. Le directeur, Programmes de développement économique, Affaires indiennes et du Nord canadien, en partenariat avec Industrie Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, devrait jouer un rôle de premier plan dans le renforcement et l'amélioration d'une base de données sur les fournisseurs autochtones.</p>	<p>55</p>	<p>La Stratégie consistera à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • insérer dans la page d'accueil du site Internet du MAINC des liens vers les sites Web du service de DIF et des stratégies; • fournir de l'information aux groupes d'intervenants par le biais des médias électroniques et imprimés; • examiner les bases de données existantes pour déterminer ce qui fait défaut et faciliterait le travail des services chargés des approvisionnements; • obtenir le soutien du CAADA et des agents de développement économique en vue de la diffusion d'une information plus détaillée concernant les capacités des entreprises autochtones existantes. 	<p>Directeur, Programmes de développement économique</p>	<p>31 mars 2003</p>

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : Développement économique et projets spéciaux

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED IMPLEMENTATION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN Œuvre
<p>4. Le directeur, Programmes de développement économique, Affaires indiennes et du Nord canadien, devrait élaborer des instruments de développement des capacités qui permettraient aux entreprises autochtones de tirer profit des débouchés créés par la SAEA ainsi que des activités générales d'adjudication de contrats du gouvernement fédéral.</p>	<p>55</p>	<p>Afin d'améliorer la contribution de la SAEA au développement des entreprises, le directeur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • élaborera et mettra en œuvre des modules électroniques de formation interactive qui permettront aux entreprises autochtones existantes de rehausser leur capacité; • entretiendra des rapports avec les collectivités autochtones pour les informer des adresses des sites Internet et des endroits où elles peuvent avoir accès aux instruments déjà à la disposition des entreprises; • intensifiera les efforts déployés pour promouvoir les possibilités de contrats fédéraux; 	<p>Directeur, Programmes de développement économique</p>	<p>31 mars 2003</p>

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : Développement économique et projets spéciaux

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED IMPLEMENTATION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN Œuvre
<u>Recommandation 4 - suite</u>	55	<ul style="list-style-type: none"> cherchera des possibilités de partenariat avec d'autres ministères et organismes fédéraux en vue d'aider les entreprises autochtones à se préparer à faire affaire avec le gouvernement; dans la mesure du possible, exigera de l'entrepreneur principal qu'il sous-traite des parties du travail à des entreprises autochtones; élaborera des troupes d'information sur la façon de tirer profit des possibilités de contrat. 	Directeur, Programmes de développement économique	31 mars 2003

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : Développement économique et projets spéciaux

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED IMPLEMENTATION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN Œuvre
5. Le groupe de travail interministériel, en collaboration avec le directeur, Programmes de développement économique, Affaires indiennes et du Nord canadien, devrait élaborer un modèle uniforme de rapport pour l'évaluation du rendement des ministères dans le cadre de la SAEA.	56	Le groupe de travail interministériel : <ul style="list-style-type: none"> examinera les exigences actuelles de la SAEA en matière de rapport et de surveillance; élaborera un modèle de rapport uniforme aux fins de la mesure du rendement ministériel à l'égard de la SAEA et encouragera les ministères à utiliser ce modèle. 	Directeur, Programmes de développement économique	31 mars 2003
6. Le directeur, Programmes de développement économique, Affaires indiennes et du Nord canadien, devrait améliorer la surveillance et l'application des critères relatifs au contenu autochtone pour s'assurer que la SAEA est mise en œuvre conformément aux objectifs qui y sont associés.	56	Le groupe de travail interministériel formé de fraîche date examinera la politique sur laquelle repose actuellement la SAEA et déterminera les modifications à y apporter pour assurer une mise en œuvre plus efficace, en collaboration avec les intervenants autochtones. Dans la foulée de cette activité, on passera en revue la surveillance et l'application des critères relatifs au contenu autochtone.	Directeur, Programmes de développement économique	31 mars 2003

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones

REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : Développement économique et projets spéciaux

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED IMPLEMENTATION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN Œuvre
7. Le sous-ministre adjoint, Développement économique et Projets spéciaux, en collaboration avec le directeur général, Évaluation et Vérification interne, devrait entreprendre un examen complet de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones d'ici cinq ans.	56	<p>Le groupe de travail interministériel cernera les grands thèmes ou questions à examiner dans le cadre de l'examen complet.</p> <p>En tenant compte du fait qu'une période de cinq ans était insuffisante pour procéder à une évaluation exhaustive, la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne du MAINC, en collaboration avec la Direction des programmes de développement économique, établira un groupe de travail interministériel formé de représentants des principaux ministères concernés, qui aura pour mandat d'élaborer les principaux éléments du mandat d'un examen de haut niveau de la SAEA, en collaboration avec les intervenants autochtones.</p>	SMA, Secteur du développement économique et des projets spéciaux	<p>31 mars 2007</p> <p>Mandat à achever d'ici le 31 mars 2005.</p> <p>L'examen de la SAEA commencera le 1^{er} avril 2006.</p>

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Stratégie d’approvisionnement auprès des entreprises autochtones

REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : Développement économique et projets spéciaux

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED IMPLEMENTATION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN Œuvre
<u>Recommandation 7 - suite</u>	56	<p>Les principaux éléments du mandat de cet examen de haut niveau de la SAEA pourraient avoir trait aux éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la SAEA a-t-elle toujours une raison d’être? • conviendrait-il de remanier la Stratégie? • est-ce que les objectifs fixés à l’origine ont été atteints? • a-t-on communiqué adéquatement l’information sur la Stratégie? • la Stratégie a-t-elle eu des répercussions positives sur la croissance des entreprises autochtones? 	SMA, Développement économique et Projets spéciaux	Un rapport complet sur les résultats de l’examen sera distribué à tous les sous-ministres d’ici le 30 juin 2007.