

# Introduction au processus d'approvisionnement dans les communautés autochtones

LIVRE 1



**Approvisionnement dans les communautés autochtones**



**LIVRE 1**

## Contenu

1. Introduction .....	4
2. Cadre juridique et politique .....	5
2.1 Code criminel du Canada .....	5
2.2 Lignes directrices sur la passation de marchés de construction pour les Premières Nations et les communautés autochtones .....	5
2.3 Protocole pour les infrastructures financées par SAC (AANC) .....	6
3. Principes clés en matière d'approvisionnement .....	6
4. Approvisionnement et code de conduite .....	8
5. Aperçu du processus d'approvisionnement .....	10

~~~

### **À propos des livres**

Les présents livres sur le processus d'approvisionnement constituent une série d'ouvrages destinés à offrir des conseils aux communautés autochtones qui souhaitent obtenir un meilleur rapport qualité-prix lors de l'achat de biens et de services. Les livres décrivent de manière générale les principes, les procédures et les pratiques applicables en matière d'approvisionnement pour les communautés autochtones intéressées à établir un processus d'approvisionnement. Ils sont conçus pour répondre à bon nombre de défis liés au processus d'approvisionnement dans les communautés autochtones.

Les présents ouvrages visent à aider les communautés autochtones lors de l'achat de biens et de services – y compris la construction de maisons acquises par les communautés par le biais d'un processus juste, ouvert, transparent (don), non discriminatoire, géographiquement neutre et accessible aux fournisseurs qualifiés, conformément uniquement aux politiques d'approvisionnement établies.

Les livres sur le processus d'approvisionnement comprennent :

1. Introduction au processus d'approvisionnement dans les communautés autochtones
2. Construction et approvisionnement dans les communautés autochtones
3. Rôles et responsabilités – Documents de construction et contrats de construction
4. Phase précontractuelle – Préparation de l'appel d'offres
5. Phase contractuelle
6. Phase d'administration des contrats
7. Phase post-contractuelle
8. Guides et ressources
9. Modalités et conditions / Définitions

## **Remerciements**

L'ANABPN tient à remercier Services aux Autochtones Canada (SAC) pour le financement de ce projet. L'association tient à remercier les personnes qui ont contribué à l'élaboration des livres.

## **Avertissement**

*Les opinions exprimées dans les présents livres sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions et les politiques de SAC ou du conseil d'administration de l'ANABPN. L'ANABPN ne garantit aucunement l'exactitude des informations contenues dans les présents ouvrages et n'assume aucune responsabilité quant aux conséquences de l'utilisation de ces derniers. La référence à certains sites Web n'implique aucune reconnaissance de leur part quant aux informations contenues dans les présents livres. Les informations contenues dans les livres sont fournies à titre général uniquement et ne constituent pas des conseils juridiques ou professionnels sur un sujet quelconque. L'ANABPN décline toute responsabilité quant à toute action découlant de l'utilisation de ces informations et ne peut être tenue responsable du contenu des pages Web en lien externe qui sont citées dans les livres. Compte tenu de la nature du processus d'approvisionnement, il est recommandé que les communautés autochtones demandent l'avis d'un conseiller juridique ou d'un expert en approvisionnement concernant leurs politiques en matière d'approvisionnement.*

# 1. Introduction

Les Premières Nations sont responsables de la construction et de l'entretien de leurs écoles, bureaux, aréna, maisons, routes et autres biens immobilisés. Comme tout autre gouvernement et institution, les Premières Nations doivent se procurer des biens et des services pour s'acquitter de leurs responsabilités.

On estime que le volume total des achats des Premières Nations en biens, services et travaux représente de 22 % à 30 % des dépenses générales. Par conséquent, toutes les Premières Nations doivent veiller à ce que la planification, la gestion et la documentation complète du processus d'approvisionnement en biens et services et en travaux de construction soient menées avec soin et impartialité.

Les biens et services sont généralement acquis par le biais d'un processus d'approvisionnement public. Dans le cadre d'un processus d'approvisionnement public, un gouvernement ou une entité des Premières Nations conclut un marché avec une entreprise du secteur privé qui lui fournira des biens ou des services moyennant des frais, sous réserve des modalités et conditions légales prévues en vertu d'un contrat.

L'approvisionnement public vise à satisfaire l'intérêt du public ou à permettre à la communauté de profiter de la pleine valeur de l'argent dépensé. Un bon processus d'approvisionnement permet l'acquisition de biens, de travaux ou de services :

- selon la quantité requise,
- de qualité appropriée,
- en temps opportun,
- auprès du meilleur fournisseur,
- avec les conditions optimales, et
- conformément à des obligations contractuelles appropriées.

Un approvisionnement adéquat devrait :

- répondre aux besoins de la communauté;
- garantir un bon rapport qualité-prix pour la communauté, et
- être juste envers les soumissionnaires.

Ces objectifs ne peuvent être atteints que si les contrats sont attribués sur une **base véritablement concurrentielle** dans le cadre d'un système doté de **directives claires** intégrant **la transparence, l'efficacité, l'économie, l'imputabilité et l'équité**.

L'approvisionnement public comporte plusieurs étapes allant de la décision de procéder à un achat jusqu'à l'achat en tant que tel, notamment :

- l'examen des besoins initiaux
- la confirmation des allocations budgétaires
- l'étude de marché
- la préparation de l'appel d'offres
- l'évaluation des candidatures

- l'attribution des contrats
- la mise en œuvre et l'administration des contrats (y compris les ordres de changement)
- la vérification et l'évaluation

Les achats importants tels que les aménagements hydrauliques ou les travaux de construction à grande échelle peuvent impliquer de nombreuses attributions de contrats, formant un cycle de projet plus large.

Le principal objectif d'une politique en matière d'approvisionnement est d'attribuer des contrats au secteur privé. L'interaction entre les Premières Nations et le secteur privé peut mener à des activités contraires à l'éthique ou illégales, notamment :

- des pots-de-vin
- des cadeaux
- du favoritisme, un traitement spécial ou une préférence accordée à des amis ou à des collègues

Dans l'exercice de vos fonctions, veuillez prendre en considération qu'il puisse être illégal d'accepter une invitation ou d'autres avantages pouvant avoir une influence réelle, perçue ou même potentielle sur l'objectivité et la neutralité d'une personne.

## **2. Cadre juridique et politique**

*Le chef et le conseil sont des membres élus de la communauté. Le chef et le conseil doivent être conscients de leurs obligations légales afin de s'assurer que les maisons sont construites conformément aux normes du CNB et autres. Il est également nécessaire d'inclure des vérifications ainsi que des mesures du rendement afin de garantir que le processus de construction est légitime et sans conflits d'intérêts.*

Source : [First Nations Housing and Building Crisis – Lien Web](#) :

Les cadres juridiques et politiques suivants régissent l'approvisionnement des Premières Nations :

### **2.1 Code criminel du Canada**

L'alinéa 121(1)(c) du Code criminel dicte que commet une infraction tout fonctionnaire qui accepte un avantage de quelque nature que ce soit en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission dans le cadre de toute affaire concernant le gouvernement.

<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-46/page-29.html>

### **2.2 Lignes directrices sur la passation de marchés de construction pour les Premières Nations et les communautés autochtones**

Cette publication vise à aider les conseils de bande en soulignant les pratiques acceptées et les principes applicables à la passation de marchés avec des entreprises de construction. La

méthode à suivre y est décrite en détail, depuis le moment où le besoin est déterminé jusqu'à l'expiration de la période de garantie.

<https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1493132907312/1533649929381>

## **2.3 Protocole pour les infrastructures financées par SAC (AANC)**

L'objectif du Protocole pour les infrastructures financées par AANC est de fournir une liste à jour des lois et règlements applicables (section 1.5), ainsi qu'une liste des politiques, codes, directives, normes, protocoles, spécifications, lignes directrices et procédures que les conseils des Premières Nations sont tenus de respecter comme condition de financement dans le cadre du Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE) d'AANC.

[https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-IH/STAGING/texte-text/protocol\\_2016\\_1476993446793\\_fra.pdf](https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-IH/STAGING/texte-text/protocol_2016_1476993446793_fra.pdf)

Le cadre juridique et réglementaire applicable aux marchés publics fournit une base aux Premières Nations qui leur permettra d'atteindre les principaux objectifs liés à une saine gestion des finances publiques, à savoir la prestation transparente et efficace de services. Ce cadre est intégré aux politiques et procédures en matière d'approvisionnement des Premières Nations.

Un excellent exemple de ces politiques et procédures se trouve sur le site Web du Conseil de gestion financière des Premières Nations au <https://fnfmb.com/fr/outils-et-modeles/finances/approvisionnement>.

Ces politiques et procédures sont également intégrées aux exigences du chef et du conseil en lien avec l'autorité compétente. ***Voir Livre 3 : Contrats de construction et rôles et responsabilités pour de plus amples renseignements sur le rôle du chef, du conseil et de l'autorité compétente (AC).***

## **3. Principes clés en matière d'approvisionnement**

Les politiques en matière d'approvisionnement sont régies par des principes directeurs. Ces principes visent à assurer l'intégrité du processus d'approvisionnement des Premières Nations grâce à une concurrence juste et ouverte, tout en minimisant le risque de conflit d'intérêts et d'exposition à la fraude et à la collusion.

Chacune des Première Nation est libre d'identifier ses propres principes clés en matière d'approvisionnement. Toutefois, il s'agit généralement des suivants :

**Imputabilité** – Le concept d'imputabilité, tel qu'il s'applique au conseil des Premières Nations ainsi qu'à l'institution financière et aux emprunteurs, unit les exigences de transparence et de responsabilité, et tient les personnes impliquées dans le processus d'approvisionnement responsables de leurs actions (ou de leur inaction).

**Transparence** – Le principe de transparence exige qu'une organisation (conseil des Premières Nations) permette un examen approprié des activités d'approvisionnement,

appuyé par la documentation appropriée et une divulgation pertinente. La transparence nécessite :

- que les informations pertinentes en matière d'approvisionnement soient mises à la disposition de toutes les parties intéressées, de manière cohérente et en temps opportun, par le biais de sources facilement accessibles et largement disponibles, à un coût raisonnable ou gratuitement;
- la production de rapports appropriés sur les activités d'approvisionnement; et
- l'utilisation de clauses de confidentialité dans les contrats uniquement lorsque cela est justifié.

**Optimisation des ressources** – Le principe d'optimisation des ressources signifie :

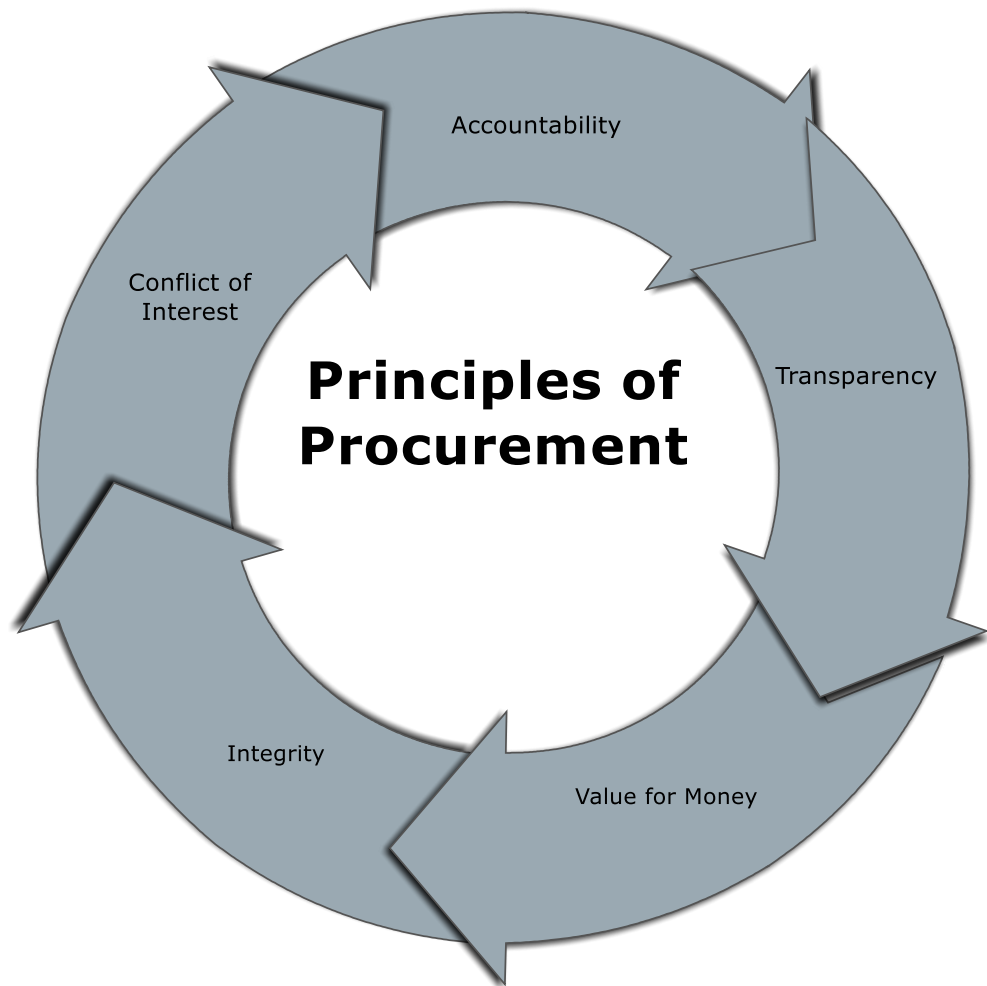
- l'utilisation efficace, efficiente et économique des ressources, ce qui nécessite une évaluation des coûts et des avantages pertinents,
- une évaluation des risques,
- et toutes caractéristiques non liées aux coûts et / ou les coûts du cycle de vie, selon le cas.

***Le prix à lui seul ne représente pas nécessairement l'intégralité du concept d'optimisation des ressources.***

**Intégrité** – Le principe d'intégrité fait référence à l'utilisation des fonds, des ressources, des actifs et des pouvoirs conformément aux fins prévues et d'une manière éclairée, selon l'intérêt du public et en conformité avec des principes plus larges de bonne gouvernance.

Ce principe exige que toutes les parties impliquées dans le processus d'approvisionnement, y compris, mais sans s'y limiter : les emprunteurs et les sous-emprunteurs (et autres bénéficiaires); les soumissionnaires, les consultants, les entrepreneurs et les fournisseurs; les sous-traitants, les sous-consultants, les prestataires ou les fournisseurs de services; les agents (déclarés ou non); et tout membre de leur personnel, respectent les normes d'éthique les plus élevées pendant le processus d'approvisionnement et s'abstiennent d'actes de fraude et de corruption.

**Conflit d'intérêts** – Le principe de conflit d'intérêts exige que toutes les parties impliquées dans le processus d'approvisionnement ne soient pas en conflit d'intérêts, à moins qu'un tel conflit n'ait été résolu d'une manière acceptable pour la communauté et l'agence de financement.



Ces principes en matière d'approvisionnement devraient être intégrés à vos politiques de gestion des Premières Nations. La personne responsable de l'approvisionnement public devrait également être liée par un code de conduite éthique et cette personne est imputable de ce que vous faites ou omettez de faire lors de la gestion de ces projets.

*Si le chef, le conseil et le personnel de votre Première Nation appliquent de saines pratiques en matière de gouvernance et de finances, ils seront mieux en mesure d'offrir les services de qualité dont les membres de la collectivité ont besoin, ce qui permettra à votre collectivité d'être en meilleure santé et plus heureuse.*

Source : <https://fnfmb.com/fr/avantages/avantages-pour-le-conseil>

## **4. Approvisionnement et code de conduite**

Un code de conduite pour l'approvisionnement unit les cadres juridique et politique en un énoncé concis et transparent des attentes que le chef et le conseil ont de leurs employés et



fournisseurs. Le code de conduite garantit que le personnel et / ou les employés du conseil et des fournisseurs disposent du même énoncé d'attentes et d'engagement qui décrit clairement ce qui constitue une conduite acceptable lors de la passation de marchés avec les Premières Nations. Le **Guide des clauses et conditions uniformisées d'achat** du gouvernement du Canada représente l'un des meilleurs exemples de code de conduite pour l'approvisionnement. Voir : <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-fra.html>

Tout code de conduite pour l'approvisionnement peut comprendre les principes suivants :

- **Servir l'intérêt de la communauté.** On s'attend à ce que les employés des Premières Nations (ou les agents du conseil) maintiennent et renforcent la confiance de la communauté envers leur organisation en démontrant les normes les plus élevées de compétence professionnelle, d'efficacité et d'efficacités, en respectant les règlements administratifs, les lois et les politiques et en cherchant à faire progresser le bien public à tout moment.
- **Transparence et imputabilité.** Les employés des Premières Nations sont tenus d'utiliser les pouvoirs et les ressources à leur disposition pour le bien de la communauté, conformément aux lois et politiques du conseil. Ils devraient être prêts à rendre compte de leurs décisions et à justifier leurs décisions et actions officielles auprès d'une autorité compétente, ou publiquement, selon les circonstances.
- **Intégrité.** On s'attend à ce que les employés des Premières Nations prennent des décisions et agissent sans tenir compte de leurs intérêts privés. Les fonctionnaires travaillant au nom de leur communauté doivent avoir la confiance de la communauté. L'usage abusif de leur poste à des fins privées est considéré comme une atteinte grave à l'intégrité professionnelle.
- **Légitimité.** Les employés des Premières Nations sont tenus d'administrer les lois et la politique gouvernementale, et d'exercer une autorité administrative légitime en vertu d'une délégation. Ce pouvoir et cette autorité devraient être exercés de manière impartiale et sans crainte ni faveur dans le cadre de leur objectif public, tel que déterminé par le conseil, selon les circonstances.
- **Justice.** Les employés des Premières Nations sont tenus de prendre des décisions autorisées et d'agir de manière juste et équitable, sans être affectés par des biais ou des préjugés personnels, en ne tenant compte que du bien-fondé d'une question et en respectant les droits des membres de la communauté.
- **Réactivité.** Les employés des Premières Nations sont tenus de servir les intérêts et de répondre aux besoins légitimes du conseil et des membres de la communauté en temps opportun, avec soin, respect et courtoisie.

- **Efficacité et efficience.** Les employés des Premières Nations sont tenus d'obtenir la valeur optimale dans le cadre de leurs dépenses des fonds du conseil et d'utiliser de façon efficace les actifs investis dans ou par le biais de la gestion publique, et d'éviter le gaspillage et l'extravagance dans l'utilisation des ressources fournies pour les programmes publics et les activités officielles.<sup>1</sup>

## 5. Aperçu du processus d'approvisionnement

Qu'est-ce que « l'approvisionnement » exactement? (Autrement appelé : acquisition, achat)

On définit l'approvisionnement comme un processus qui implique l'achat ou l'acquisition de produits, de services ou le résultat d'un projet. L'approvisionnement se déroule dans le cadre d'un processus impliquant l'obtention de réponses à un appel d'offres, la sélection de soumissionnaires et l'attribution d'un contrat.

Les contrats d'approvisionnement comprennent généralement des modalités et des conditions et peuvent incorporer d'autres éléments que l'acheteur établit quant à ce que le vendeur doit exécuter ou fournir. Dans le cas d'un contrat de construction, les documents incluent généralement les conditions générales en lien avec les offres, le plan d'exécution, les spécifications et la référence aux modalités et conditions d'une telle entente ou d'un tel contrat satisfaisant aux exigences identifiées pour le projet.

En ce qui concerne les projets plus importants et plus complexes, il peut être nécessaire d'envisager un soutien supplémentaire et, le cas échéant, ce qu'il faut acquérir. Cela peut inclure une expertise externe telle que des architectes, des ingénieurs, des avocats, un gestionnaire de projet, etc.

Un autre domaine qui nécessite une attention particulière est relié aux risques du projet. Les risques peuvent être atténués en fonction d'un certain nombre de facteurs, notamment :

- La capacité
- Les contraintes budgétaires
- Le type de contrat
- La gestion de plusieurs fournisseurs
- La coordination du travail
- La planification
- La détermination des parties préqualifiées pour le travail
- La description des exigences relatives aux cautionnements d'exécution

Un énoncé des travaux devrait être élaboré en fonction de la portée des travaux du projet en vertu du contrat.

---

<sup>1</sup> OCDE, 2009 : Outil : Code de conduite des professionnels en matière d'approvisionnement. Voir : <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/code-of-conduct-procurement-practitioners.pdf>

La complexité et le niveau de détail afférents à l'approvisionnement doivent être cohérents avec la valeur et le risque associés à l'approvisionnement prévu du projet. D'autres critères sont énumérés ci-dessous et expliqués plus en détail dans les livres sur le processus d'approvisionnement.

