

CADRE D'ÉLABORATION DES POLITIQUES D'APPEL D'OFFRES
DES PREMIÈRES NATIONS

CADRE D'ÉLABORATION DES POLITIQUES D'APPEL D'OFFRES DES PREMIÈRES NATIONS POUR LES PROJETS D'IMMOBILISATIONS FINANCÉS PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL (EXCLUANT LE LOGEMENT)

1.0 INTRODUCTION

Les Premières Nations doivent élaborer une politique d'appel d'offres afin d'obtenir du gouvernement fédéral le financement des projets d'immobilisations évalués à plus de 100 000 \$, sauf les projets de logement. Cette exigence d'un régime d'appel d'offres concurrentiel vise à favoriser la confiance du public relativement aux transferts de fonds fédéraux aux Premières Nations et à leur capacité de rendre des comptes.

Les politiques en matière de demandes de soumissions des Premières Nations devraient tenir compte de la situation et des aspirations de leurs collectivités, mais devront inclure les principaux mécanismes et principes qu'appliquent les secteurs public et privé. Le présent document a pour but d'aider les Premières Nations à formuler leurs propres politiques en matière de demandes de soumissions.

2.0 CONTEXTE

Le 4 juin 1996, le Ministre Irwin a envoyé une lettre à tous les Chefs et Conseils de bande dans laquelle il abordait la responsabilisation et les modalités des transferts. Le ministre a souligné la nécessité d'adopter un régime concurrentiel dans l'attribution des marchés relatifs aux projets d'immobilisations dans les réserves qui favoriserait également les meilleures retombées économiques pour les collectivités. La lettre soulignait la nécessité d'instaurer un régime ouvert d'appel d'offres à qui assure la valeur optimale des projets au niveau de la collectivité.

Par la suite, la Direction des paiements de transfert a informé les Directeurs régionaux des Services de financement d'une révision à l'Entente de financement global - Modèle national de 1996-1997 qui devait dorénavant comprendre la clause suivante relative aux demandes de soumissions :

Conditions d'exécution :

Pour tous les marchés de construction, le Conseil devra lancer un appel d'offres public qui respecte les principes liés à l'octroi des marchés, soit la prudence, l'honnêteté, la saine gestion et la valeur optimale. La valeur optimale vise notamment les possibilités de retombées socio-économiques pour la collectivité. En 1997-1998, le Conseil devra :

- *lancer un appel d'offres public pour tout marché de construction, à l'exception des contrats visant la construction de logements, lorsque la valeur des travaux a plus de 500 000 \$;*
- *conserver, dans ses dossiers, tous les documents relatifs au processus d'attribution des marchés ;*
- *élaborer une politique relative aux demandes de soumissions qui sera applicable à tous les projets qui valent plus de 100 000 \$ (c.-à-d. conformément à la pratique adoptée par l'industrie) et qui favorise le développement de la collectivité.*

Obligation de déclaration :

Le Conseil remet une copie de sa politique relative aux demandes de soumissions au Ministre avant le (la région indique la date).

Le délai pour l'exécution de cette condition a été reporté à la fin de l'exercice 1997-1998. De plus, cette condition s'inscrit dans le processus de responsabilisation et d'évaluation de la gestion qui exige la mise en oeuvre d'une politique relative au régime d'appel d'offres par les Premières Nations.

3.0 DÉFINITIONS :

Appel d'offres : la procédure en vertu de laquelle les documents ou les devis descriptifs contenant les conditions et les compétences nécessaires à l'exécution d'un projet sont remis aux entrepreneurs et aux fournisseurs susceptibles de préparer et de présenter une soumission. Dans un régime concurrentiel, on trouve deux types d'appel d'offres : la soumission sur invitation et l'appel d'offres ouvert.

Appel d'offres ouvert ou public : les demandes de soumissions ouvertes, quelquefois appelées demandes de soumissions publiques, sont annoncées publiquement, le plus souvent dans les journaux, par des affiches dans les bureaux locaux de l'Association de la construction, et/ou par le truchement d'un service électronique public. Les appels d'offres ouverts doivent donner l'occasion à tous les entrepreneurs compétents et intéressés au projet de faire une soumission. Lorsqu'annoncé, des entrepreneurs peuvent être contactés individuellement afin de s'assurer qu'ils sont au courant du projet faisant l'objet d'appel d'offres. Les annonces ou les avis publics pour un projet doivent être faits dans un cadre assez grand pour garantir qu'un nombre suffisant d'entrepreneurs compétents et intéressés sont disponibles, de sorte qu'un processus d'appels d'offres concurrentiel soit réalisé. Des soumissions reçues d'entrepreneurs compétents et intéressés qui peuvent avoir été mis au courant du projet, et dont leurs bureaux d'affaires se situent hors de la zone géographique de publicité, ne peuvent pas être refusées.

Par exemple, des projets évalués à 500 000 \$ et moins sont annoncés localement ou dans le centre urbain de grande envergure le plus près, tout dépendant du nombre d'entrepreneurs compétents dans la zone; des projets évalués entre 500 000 \$ et 2 000 000 \$ sont annoncés plus largement, sur une base régionale (par ex. le sud de l'Ontario) ou provinciale; et les projets évalués à plus de 2 000 000 \$ sont annoncés sur une base provinciale ou inter provinciale. Les projets beaucoup plus importants devraient être annoncés sur une étendue inter provinciale ou nationale.

Assurance et garantie : les formulaires sur les Conditions d'assurance et les Conditions de la garantie contractuelle constituent deux des documents d'appels d'offres mentionnés à l'annexe 2-9 E et F du document intitulé *Lignes directrices sur la passation de marchés de construction pour les Premières Nations et les communautés autochtones* (CN1). Ces dispositions visent à garantir que l'entrepreneur est suffisamment assuré en ce qui concerne la responsabilité découlant de la propriété, l'entretien ou l'utilisation des locaux par l'entrepreneur et les opérations nécessaires à l'exécution du projet. Elles s'appliquent également à la garantie de bonne exécution et au cautionnement pour salaires et matériaux.

Contenu local : les critères quantifiables fixés par les Premières Nations dans l'appel d'offres en vue de produire des avantages à l'échelle locale qui serviront à évaluer les soumissions. Il peut s'agir notamment du nombre de travailleurs disponibles et de leurs connaissances, ainsi que de l'équipement et des matériaux locaux consacrés au projet, et du perfectionnement professionnel compte tenu de la nature du projet (voir l'annexe 2-9 G des *Lignes directrices sur la passation de marchés de construction pour les Premières Nations et les communautés autochtones* (CN1) pour plus de détails).

Une estimation des bénéfices locaux par une tierce personne indépendante devrait faire partie intégrante du processus d'appel d'offres où il n'est pas facile de déterminer la juste valeur marchande ou dans le cas où le contenu local constitue une partie importante des coûts du projet (i.e. plus de 20%). Cette estimation est incluse dans le coût du projet.

Entrepreneur et fournisseur autochtones : (au sens de la stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA), pour les fins du présent document) Il peut s'agir d'entreprises individuelles, de sociétés à responsabilité limitée, de coopératives, de partenariats ou d'organismes à but non lucratif lorsque :

- ! au moins 51 p. 100 de l'entreprise appartient à des Autochtones et est exploitée par eux ;
- ! au moins le tiers des employés de l'entreprise sont des Autochtones, si la firme compte au minimum six employés à plein temps.

S'il s'agit d'une entreprise conjointe ou d'un consortium, la firme doit se conformer au critère suivant :

- ! au moins 51 p. 100 de l'entreprise conjointe ou du consortium appartient à une ou plusieurs entreprises autochtones et est exploitée par cette ou ces dernières.

L'entreprise doit attester qu'elle se conforme aux critères mentionnés ci-dessus et elle doit fournir sur demande la preuve de son admissibilité.

Entreprise compétente : parmi les documents fournis au soumissionnaire figure la déclaration de compétence de l'entrepreneur dont il est question à l'annexe 2-9 des *Lignes directrices sur la passation de marchés de construction pour les Premières Nations et les communautés autochtones* (CN1). Ce document permet de déterminer si un entrepreneur possède la capacité, l'habileté et l'intégrité nécessaires pour veiller à l'exécution des travaux selon le cahier des charges, à l'intérieur des délais et du budget du projet.

Soumission valide la plus basse : il s'agit de la soumission qui satisfait à toutes les exigences ou conditions du projet, au prix le plus bas.

Soumission sur invitation : l'appel d'offres est lancé à un petit groupe d'entrepreneurs qui sont invités à soumissionner. Selon les critères appliqués dans l'industrie, il faut inviter au moins trois entreprises compétentes à soumissionner afin d'assurer le caractère concurrentiel du régime d'appel d'offres.

Valeur optimale : habituellement, le prix valide le plus bas, qui inclut les exigences identifiées sur le contenu local, pour lesquelles l'entrepreneur/fournisseur s'engage à rencontrer lors de l'exécution du contrat. Il est important que ces facteurs soient clairement identifiés et inclus dans la documentation d'appel d'offres et les critères d'évaluation. Les appels d'offres peuvent inclure des exigences de base dans les domaines touchant l'usage ou la disponibilité de matériaux locaux, des services, des entrepreneurs et travailleurs, ainsi que le perfectionnement professionnel sous des programmes d'apprentissage ou d'opération des facilités. Les soumissionnaires devront inclure ces exigences dans leur contrat et leur soumission. La formation et les initiatives de développement économique devraient être coordonnées dans la planification des travaux d'immobilisations, mais ne devraient généralement pas faire partie du processus de passation de marchés. Par exemple, la formation nécessaire afin de procurer à un individu des connaissances de base nécessaires devrait être planifiée et conduite avant le début d'un projet d'immobilisation. Ce projet pourrait par la suite procurer des opportunités d'emploi et de formation sur le tas pour cet individu déjà éduqué. Ceci pourrait faire partie d'un programme d'apprentissage.

4.0 OBJECTIF DE L'ÉTABLISSEMENT D'UNE POLITIQUE AUTOCHTONE EN MATIÈRE D'APPEL D'OFFRES

En exigeant de la Première Nation qu'elle élabore une politique relative aux appels d'offres pour tous les projets d'immobilisations financés par le gouvernement fédéral dépassant 100 000 \$, à l'exception des projets de logement, on veut assurer la rentabilité des marchés adjugés publiquement et équitablement, tout en favorisant des avantages socio-économiques pour la localité. On invite les Premières Nations à appliquer leur politique en matière d'appel d'offres lors de l'achat des biens et services nécessaires aux opérations quotidiennes de leurs programmes et services destinés à la collectivité.

En plus de la transparence du processus et de la valeur optimale des marchés, voici d'autres avantages précis qui peuvent être réalisés :

- augmentation de la participation des entreprises compétentes autochtones aux projets attribués par les Premières Nations ;
- augmentation de la capacité concurrentielle des entreprises des Premières Nations et meilleur accès aux marchés publics et privés ;
- mise en place de partenariats durables avec des entreprises et fournisseurs privés non autochtones et d'autres entreprises connexes, y compris le secteur financier.

5.0 APPLICATION DE LA POLITIQUE RELATIVE AUX APPELS D'OFFRES

Dans certains cas, la Première Nation pourrait imposer un processus de préqualification aux entrepreneurs en les avisant par avis public. Les entrepreneurs intéressés justifieront de leur compétence au moyen de la déclaration de compétence (voir les *Lignes directrices sur la passation de marchés de construction pour les Premières Nations et les communautés autochtones* (CN1)) en égard aux critères énoncés dans l'avis public. À la fin du processus d'évaluation des préqualifications, la Première Nation invitera les entreprises compétentes à présenter une soumission détaillée pour le projet.

Les Premières Nations ne sont pas tenues d'appliquer leur politique aux projets financés entièrement par une autre source que le gouvernement fédéral mais elles sont encouragées à le faire.

Projets au-dessus de 500 000 \$

Comme condition préalable à toutes les ententes de financement, la politique du ministère exige que les Premières Nations lancent un appel d'offres ouvert pour tous les projets d'immobilisations, à l'exception des projets de logement, qui sont financés, en tout ou en partie, par des contributions du gouvernement fédéral lorsque la valeur totale du projet de construction est évaluée à plus de 500 000 \$. En vertu de cette condition, la Première Nation annoncera publiquement tous les projets dont la valeur dépasse 500 000 \$, permettant ainsi aux entreprises intéressées de soumissionner. Lorsqu'annoncé, des entrepreneurs peuvent être contactés individuellement afin de s'assurer qu'ils sont au courant du projet faisant l'objet d'appel d'offres.

Projets entre 100 000 \$ et 500 000 \$

Au surcroît, en application de la politique ministérielle, la Première Nation élabore une politique en matière de demandes de soumissions pour tous les projets dont la valeur dépasse 100 000 \$. À l'heure actuelle, ne sont visés par la condition d'appel d'offres ouvert que les projets de plus de 500 000 \$, mais les Premières Nations doivent décrire, dans leur politique, le processus d'appel d'offres qui permettra d'attribuer les projets de moins de 500 000 \$.

Pour les projets dont la valeur se situe entre 100 000 \$ et 500 000 \$, les politiques en matière de demandes de soumissions des Premières Nations devront examiner les possibilités suivantes : 1) un appel d'offres ouvert avec annonce publique ; et/ou 2) un appel d'offres sur invitation en demandant à au moins trois firmes compétentes de soumissionner (ces firmes peuvent être des entrepreneurs ou fournisseurs autochtones compétents).

Projets en-dessous de 100 000 \$

Dans leur politique relative aux demandes de soumissions, les Premières Nations devraient décrire les moyens retenus dans l'attribution des projets de moins de 100 000 \$ afin d'en assurer la valeur optimale.

6.0 PRINCIPES DE BASE DE TOUTE POLITIQUE AUTOCHTONE RELATIVE AUX APPELS D'OFFRES

Dans sa politique relative aux demandes de soumissions, la Première Nation décrit les directives et les procédures appliquées au cours de toutes les étapes suivantes : préparation des documents d'appel d'offres ; publicité ; distribution des documents ; prolongation de la date limite des soumissions ; réception et ouverture des soumissions ; examen des soumissions ; attribution du marché et annulation du processus d'appel d'offres avant et après la réception des soumissions. Pour plus d'information sur le processus de passation des marchés, veuillez consulter les *Lignes directrices sur la passation de marchés de construction pour les Premières Nations et les communautés autochtones (CN1)*.

Dans sa politique relative aux demandes de soumissions, la Première Nation s'engage obligatoirement à :

- ! traiter équitablement tous les soumissionnaires éventuels ;
- ! fixer des critères précis qui seront appliqués dans les appels d'offres ouverts et qui seront fondés sur une bonne pratique contractuelle et tiendront compte de la valeur monétaire, de la complexité des travaux prévus et du nombre d'entreprises au sein de la région visée par l'appel d'offres qui possèdent le niveau d'expertise et les compétences nécessaires ;
- ! assurer la confidentialité de tous les documents d'appel d'offres ;
- ! ouvrir publiquement toutes les soumissions et adopter des mesures de sécurité adéquates ;
- ! évaluer toutes les soumissions selon des critères d'évaluation clairs, cohérents et définis au préalable.

La Première Nation peut également, dans sa politique relative aux demandes de soumissions, s'engager à :

- ! favoriser le plus possible l'utilisation et le développement des ressources ou habiletés des Premières Nations ;
- ! élaborer et réviser chaque année une liste des fournisseurs autochtones locaux qui sont compétents et à qui seront envoyés les appels d'offres pour les contrats de moins de 500 000 \$;

- ! envisager divers modes d'exécution des travaux (p. ex. : travaux en régie, gérance de la construction et entrepreneur principal).

7.0 OPTIMISER LES AVANTAGES LOCAUX DANS L'ADJUDICATION DES PROJETS DE CONSTRUCTION

La Première Nation peut favoriser les meilleures retombées économiques possibles dans l'adjudication d'un projet, même lorsqu'elle lance un appel d'offres ouvert, par les moyens suivants :

- 1) clauses contractuelles visant le contenu local, à l'intérieur du projet;
- 2) entreprises conjointes ;
- 3) marchés réservés aux Autochtones, lorsqu'opportun et rentable, à l'intérieur du projet.

Contenu local

Les clauses sur la préférence locale ne sont pas permises. Les conditions quantifiables sur le contenu local ont pour but de remplacer la clause sur la préférence locale. (Une telle clause permettait à l'entreprise autochtone locale d'être traitée de façon préférentielle lorsque le prix de sa soumission était à l'intérieur d'un certain pourcentage, qui variait entre 5 et 15 pourcent, au-dessus de la plus basse soumission valide. Dans ce cas, l'entreprise autochtone locale se voyait octroyer le contrat.)

Les Premières Nations pourront profiter des conditions relatives au contenu local afin de préciser le nombre d'individus qui seront employés, l'utilisation de l'équipement et des matériaux locaux, le perfectionnement professionnel qui devra être fourni compte tenu de la nature du projet. Les soumissions sont donc évaluées afin de s'assurer que les conditions sur le contenu local sont adressées de façon adéquate et incluses dans le prix de la soumission afin de rencontrer le principe de valeur optimale.

Il arrive que les conditions relatives au contenu local stipulées dans un appel d'offres entraînent des coûts supplémentaires à court terme, mais ces coûts doivent être compensés par les avantages socio-économiques à long terme pour la collectivité, notamment les économies au chapitre de l'aide sociale et le perfectionnement professionnel. Dans ces cas, les avantages socio-économiques et ce qui en coûte pour les réaliser doivent être fondés sur une solide analyse donnant, entre autres, la valeur des avantages par catégorie et une estimation de leur durée. Il faut également énoncer clairement les hypothèses utilisées dans la détermination de chaque avantage lors de l'analyse. Cette analyse doit démontrer clairement que cette prime ajoutée au coût du projet sera compensée par un montant (la valeur de tous les bénéfices spécifiés) égal ou plus grand que la prime.

Entreprises conjointes

Lorsque les collectivités ou les entreprises autochtones ne possèdent pas les compétences ou les ressources nécessaires (main-d'oeuvre, équipement et matériel) afin d'exécuter les projets d'envergure, elles sont invitées à créer des entreprises conjointes.

L'entreprise conjointe permet à une collectivité ou à une entreprise autochtone d'être raisonnablement certaine de bénéficier d'un projet de construction.

Selon cette approche, l'entreprise locale travaille avec un partenaire conformément à un contrat d'entreprise conjointe. Cette approche lui donne accès aux ressources et aux compétences supplémentaires dont elle a besoin afin de soumissionner.

Réserver les contrats aux soumissionnaires autochtones

Les Premières Nations peuvent souhaiter restreindre le marché de moins de 500 000 \$ aux entrepreneurs et fournisseurs autochtones compétents. Toute décision à cet égard devrait être fondée sur le fait qu'il y a un nombre suffisant de soumissionnaires autochtones compétents afin d'assurer un régime concurrentiel. Dans l'industrie, on exige normalement au moins trois entreprises compétentes.

8.0 COHÉRENCE AVEC LA STRATÉGIE D'APPROVISIONNEMENT AUPRÈS DES ENTREPRISES AUTOCHTONES

La stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (la SAEA) est une initiative fédérale visant à aider les entreprises autochtones à décrocher un plus grand nombre de marchés des organismes et ministères fédéraux. Selon les modalités de la stratégie, le gouvernement fédéral réserve tous les marchés visant une population majoritairement autochtone et qui valent plus de 5 000 \$ à la concurrence entre entreprises autochtones compétentes. De plus, il encourage les acheteurs du gouvernement fédéral à réserver, à des entreprises autochtones, des appels d'offres pour d'autres marchés, lorsqu'il est utile de le faire.

La stratégie a pour objet de favoriser la croissance économique au sein des collectivités autochtones ; toutefois, elle ne prévoit pas qu'un contrat soit accordé exclusivement à un fournisseur unique autochtone. Selon la stratégie, les contrats réservés sont sujets à un processus concurrentiel d'appels d'offres. Les projets offerts aux entreprises autochtones sont fondés sur un processus concurrentiel qui en assure la valeur optimale.

9.0 PROCESSUS D'APPROBATION DE LA POLITIQUE AUTOCHTONE EN MATIÈRE D'APPEL D'OFFRES

Les ententes de financement de 1997-1998 et le processus de responsabilisation et d'évaluation de la gestion obligent les Conseils de bande à élaborer et à adopter une politique locale en matière de demandes de soumissions. Cette politique est soumise aux bureaux régionaux du MAINC qui l'examine afin de s'assurer que les exigences minimales du Ministère précisées au paragraphe 6.0 ont été respectées.

10.0 CONDITIONS D'EXÉCUTION

Les Premières Nations doivent soumettre leur politique relative aux appels d'offres aux bureaux régionaux avant le 31 octobre 1998.

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Voici une liste de documents publiés par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada (TPSGC) pour le MAINC que les Premières Nations pourront consulter.

Guide de gestion des projets à l'intention des Premières Nations et des collectivités autochtones (TID-PM-01)

Lignes directrices sur la passation de marchés de construction pour les Premières Nations et les communautés autochtones (CN1)

Passation de marchés de services professionnels par les Premières Nations et les communautés autochtones (CN2)

Passation de marchés de services autres que professionnels (CN3)

Document de formation pour l'administration des marchés (C101)

Si les Premières Nations désirent consulter des exemples de politiques relatives aux demandes de soumissions, elles sont invitées à contacter leurs bureaux régionaux respectifs du MAINC.