



Revu par le SMA(Svcs Ex) conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. Information SANS CLASSIFICATION.

Audit interne des marchés de services de consultation attribués à McKinsey & Company par le gouvernement fédéral

Ministère de la Défense nationale et Forces armées canadiennes
Rapport final



1259-3-0089 (SMA[Svcs Ex])
978-0-660-48145-6
D2-644/2023F-PDF
Mars 2023

Table des matières

Sigles	3
Sommaire	4
Conformité aux normes professionnelles	5
Renseignements généraux	5
Objectifs et portée de l'audit	6
Approche	6
Aperçu des contrats du MDN	7
Constatations et recommandations	10
Objectif 1 : Intégrité du processus d'approvisionnement.....	10
Objectif 2 : Équité, ouverture et transparence, conformément à la politique applicable	14
Objectif 3 : Respect des processus et des cadres de contrôle du Ministère	21
Réponse de la direction	24
Annexe A : Critères d'audit	18
Annexe B : Plan d'action de la direction	20
Appendice C : Ventilation des résultats	22

Audit interne des marchés de services de consultation attribués à McKinsey & Company par le gouvernement fédéral

SIGLES

AT	Autorité technique
BC	Bureau consultatif
BCG	Bureau du contrôleur général
BPI	Bureau du dirigeant principal de l'information
BPR	Bureau de première responsabilité
BTN	Bureau de la transformation numérique
CEMD	Chef d'état-major de la défense
CI	Conflit d'intérêts
COIC	Commandement des opérations interarmées du Canada
CCPC	Chef – Conduite professionnelle et culture
CT	Conseil du Trésor
DP	Délégation de pouvoirs
DPV	Dirigeant principal de la vérification
DOAD	Directives et ordonnances administratives de la défense
DOCA	Direction – Opérations de la chaîne d'approvisionnement
EDT	Énoncé des travaux
FAC	Forces armées canadiennes
FC	Forces canadiennes
GC	Gouvernement du Canada
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
LVERS	Liste de vérification des exigences relatives à la sécurité
MAA	Manuel d'administration des achats
MAF	Manuel d'administration financière
MDN/FAC	Ministère de la Défense nationale/Forces armées canadiennes
MRC	Marine royale canadienne
OC	Offre à commandes
SAMD	Stratégie d'approvisionnement en matière de défense
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
SGDM	Système de gestion des données sur les marchés
SIGRD	Système d'information de la gestion des ressources de la défense
SM	Sous-ministre
SMA(Fin)	Sous-ministre adjoint (Finances)
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériel)
SMA(RH-Civ)	Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils)
SMA(Svcs Ex)	Sous-ministre adjoint (Services d'examen)
SPAC	Services publics et Approvisionnement Canada

SOMMAIRE

Le 8 février 2023, le Bureau du contrôleur général du Canada (BCG) a demandé à tous les organismes gouvernementaux qui ont fait affaire avec la firme McKinsey & Company (McKinsey) d'entreprendre un audit de tous leurs marchés conclus depuis le 1^{er} janvier 2011. L'audit a porté sur l'intégrité des processus d'approvisionnement. L'audit a également évalué si les approvisionnements ont été effectués de manière équitable, ouverte et transparente conformément à la politique du Conseil du Trésor (CT) en vigueur à l'époque et s'ils étaient conformes aux processus internes ainsi qu'aux cadres de contrôle de l'organisme.

Le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes (MDN/FAC) ont conclu quinze marchés avec McKinsey entre 2011 et 2023 dont la valeur totale s'élève à 29,6 M\$. Douze de ces marchés ont été signés dans le cadre de l'autorité contractante de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) et ont fait l'objet d'appels d'offres dans le cadre d'une offre à commandes principale et nationale (OCPN) non concurrentielle mise en place par SPAC avec McKinsey pour l'ensemble du gouvernement du Canada (GC). Un grand nombre de ces marchés ont été établis pour soutenir le travail du Chef – Conduite professionnelle et culture (CCPC), une nouvelle organisation créée en avril 2021. Le CCPC travaille à unifier et à intégrer toutes les activités de changement de culture connexes dans l'ensemble du Ministère et deviendra l'expertise centralisée pour la déontologie et la culture. D'autres contrats ont été conclus pour soutenir les initiatives de numérisation de la Marine et du Commandement des opérations interarmées du Canada (COIC).

Dans l'ensemble, le MDN et les FAC ont établi un cadre d'intégrité qui couvre les fonctionnaires et les militaires. Par ailleurs, il est possible de renforcer la diligence raisonnable en fonction du risque pour veiller à ce que les personnes touchées par le processus de passation de marchés, qu'il s'agisse du personnel de l'entrepreneur ou des membres de l'Équipe de la Défense, ne se trouvent pas dans une situation réelle ou perçue de conflit d'intérêts. En général, le MDN et les FAC adhèrent à la politique en matière d'approvisionnement et à leurs propres processus internes, y compris les processus en matière de finances et délégation de pouvoirs. Quelques exceptions ont été relevées dans le cadre des contrôles financiers. Par ailleurs, l'absence d'information importante dans certains dossiers a limité la conformité efficace. De ce fait, il faudra améliorer les pratiques de gestion de l'information au moyen de solutions numériques adaptées. Des secteurs à améliorer ont été identifiés afin d'améliorer l'orientation et la formation ainsi que de tirer parti du cadre de vérification de la conformité pour les marchés fédéraux dans le but de mieux démontrer une conformité à la Politique. Finalement, des mécanismes de contrôle permettant la divulgation proactive devraient être renforcés pour s'assurer que tous les contrats du MDN et des FAC sont divulgués de manière complète, précise et opportune.

De la formation et de l'orientation devraient être élaborées pour renforcer les pratiques de gestion de l'information pour les dossiers de passation de marchés afin de démontrer efficacement la conformité et l'accès à l'information en temps opportun.

CONFORMITÉ AUX NORMES PROFESSIONNELLES

L'audit interne a été effectué conformément aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne*.

Susan Cole pour

Julie Charron

Sous-ministre adjointe (Services d'examen) / Dirigeante principale de la vérification

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

L'approvisionnement au sein du GC est assujéti à la [Directive sur la gestion de l'approvisionnement](#) (et à la Politique sur les marchés en vigueur avant le 13 mai 2022, désormais abrogée)¹, dont l'objectif est de veiller à ce que l'approvisionnement de biens, de services et de travaux de construction permettent d'obtenir les biens et les services nécessaires pour appuyer la prestation de programmes et de services aux Canadiens tout en offrant le meilleur rapport qualité-prix à l'État. Ainsi, les approvisionnements doivent notamment permettre d'obtenir des résultats opérationnels, être assujettis à des mécanismes de gouvernance et de surveillance efficaces, être équitables, ouverts et transparents et répondre aux attentes du public en matière de prudence et de probité.

Le premier ministre a chargé la ministre Fortier, en sa qualité de présidente du CT, ainsi que la ministre Jaczek, ministre de SPAC, d'entreprendre un examen des marchés attribués à la firme McKinsey & Company (McKinsey). Le 8 février 2023, le BCG a demandé aux organismes gouvernementaux de soumettre, au plus tard le 15 février 2023, une liste de tous leurs marchés conclus avec McKinsey depuis le 1^{er} janvier 2011, et de fournir de l'information connexe sur ces marchés. Pour ces organismes qui ont été l'autorité technique ou qui ont conclu de tels marchés à titre d'autorité contractante, le BCG a chargé les dirigeants principaux de l'audit (DPA) de ces organismes d'effectuer un audit interne indépendant officiel des processus d'approvisionnement connexes, dont les résultats doivent être communiqués au BCG d'ici le 22 mars 2023.

¹ Le 11 avril 2019, les limites de la passation de marchés pour les organismes et SPAC ont été mises à jour pour refléter une hausse de 25 % pour tenir compte de l'inflation (annexe C de la Politique sur les marchés). Il faut également noter que la *Directive sur la gestion de l'approvisionnement* est entrée en vigueur le 13 mai 2021 et que la *Politique sur les marchés* a été complètement abrogée le 13 mai 2022.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT

Les objectifs de l'audit étaient de déterminer ce qui suit pour l'ensemble des marchés avec McKinsey visés par la portée :

1. L'intégrité du processus d'approvisionnement a été maintenue dans le respect du [Code de valeurs et d'éthique du secteur public](#) et de la [Directive sur les conflits d'intérêts](#);
2. Les approvisionnements ont été effectués d'une manière équitable, ouverte et transparente conformément à la politique du CT en vigueur à l'époque ([Politique sur les marchés](#) ou [Directive sur la gestion de l'approvisionnement](#));
3. Les approvisionnements ont été effectués conformément aux processus internes et aux cadres de contrôle de l'organisme (c'est-à-dire, conformément aux cadres de gestion de l'approvisionnement, aux contrôles financiers et aux contrôles de sécurité).

La portée de l'audit a mis l'accent sur l'examen des pratiques d'approvisionnement pour l'ensemble des marchés concurrentiels et non concurrentiels² avec McKinsey qui ont été attribués (c.-à-d. signés) par le MDN et les FAC entre le 1^{er} janvier 2011 et le 7 février 2023³ pour une dépense combinée totale de 26 983 571 \$. Les montants déclarés en dehors de l'audit se rapportent à une valeur totale du marché de 29 652 666 \$ tandis que l'audit recueille les dépenses réelles. La principale différence entre les deux montants résulte d'un marché (marché n° 8, conformément au tableau ci-dessous) qui a une valeur de 3 087 079 \$. Ce marché a été mis en suspens après une dépense de 600 744 \$ puis a été repris comme nouveau marché (marché n° 10) avec la valeur restante. D'autres différences mineures ont découlé de corrections apportées aux taxes.

L'audit n'a pas évalué ce qui suit :

- Tous les marchés conclus avec toute entité autre que McKinsey.
- Tous les marchés attribués (et signés) en dehors de la période d'audit.
- La conformité à tout autre instrument de politique, toute autre loi ou tout autre règlement qui ne sont pas expressément mentionnés dans ce rapport d'audit.

APPROCHE

Le BCG a fourni à tous les ministères un plan d'audit et un programme d'audit pour assurer l'uniformité de la couverture à l'échelle du gouvernement du Canada. Bien que le BCG ait élaboré les objectifs, la portée, les critères d'audit et le programme d'audit aux fins d'utilisation par les ministères concernés, les constatations et les recommandations de l'audit ont été élaborées de façon indépendante par la fonction d'audit interne du MDN et des FAC. L'approche suivie par le MDN et les FAC était conforme à l'approche décrite dans le plan d'audit et le programme d'audit du BCG. Pour assurer l'intégrité et

² Conformément à la [Politique sur la planification et la gestion des investissements](#), un contrat (marché) est un « accord contraignant conclu par une autorité contractante et un entrepreneur afin d'acquérir ou d'obtenir un bien, un service ou de la construction pour un ministère ».

³ Consultez l'annexe A pour obtenir les critères et les sources de critères.

l'objectivité du travail d'audit, cet audit a été exécuté uniquement par des auditeurs internes fonctionnaires assujettis au [Code de déontologie de l'audit interne mondial](#) de l'Institute of Internal Auditors.

APERÇU DES CONTRATS DU MDN

Au total, le MDN et les FAC ont conclu 15 contrats avec McKinsey entre 2011 et 2023. Bien que l'un de ces contrats remonte à 2013, la plupart des contrats attribués l'ont été au cours des trois dernières années. Trois contrats ont été signés dans le cadre de l'autorité contractante du MDN, dont un contrat à fournisseur unique et deux arrangements en matière d'approvisionnement. Les 12 autres contrats ont été signés dans le cadre de l'autorité contractante de SPAC et ont fait l'objet d'appels d'offres dans le cadre d'une offre à commandes (OC) non concurrentielle mise en place par SPAC avec McKinsey pour l'ensemble du GC. Plus précisément, il s'agissait d'une évaluation des contrats suivants :

Numéro de marché	Date de début et de fin du marché	Valeur du marché	Stratégie d'approvisionnement	But du marché	Autorité contractante
1	3 janv. 2013 31 juill. 2013	565 000 \$	Marchés concurrentiels contre arrangements en matière d'approvisionnement	Examen indépendant de la planification, de la gestion, de la surveillance et de l'établissement de rapports concernant les initiatives de transformation des ministères	MDN
2	13 août 2019 31 déc. 2019	24 860 \$	Marché non concurrentiel, marché exclusif	Atelier sur les cas d'utilisation numérique et visite de l'industrie associée	MDN
3	23 mars 2021 31 mai 2021	1 964 081 \$	Marché non concurrentiel, commande subséquente à l'OC	Services d'analyse comparative à l'appui du Programme de la Marine numérique.	SPAC
4	26 mars 2021 22 avr. 2021	1 057 256 \$	Marché non concurrentiel, commande subséquente à l'OC	Évaluation de la gestion de la flotte reposant sur l'intelligence artificielle (IA) Analyse comparative à l'aide du « Quotient analytique »	SPAC
5	30 juill. 2021 8 oct. 2021	2 523 431 \$	Marché non concurrentiel, commande subséquente à l'OC	Solution numérique intégrée au système de plaintes	SPAC
6	5 août 2021 15 oct. 2021	1 578 893 \$	Marché non concurrentiel,	Examen des rapports et des	SPAC

Numéro de marché	Date de début et de fin du marché	Valeur du marché	Stratégie d'approvisionnement	But du marché	Autorité contractante
			commande subséquente à l'OC	recommandations relatifs à la culture et classement des sujets et des recommandations par catégorie	
7	14 sept. 2021 25 mars 2022	5 705 894 \$	Marché non concurrentiel, commande subséquente à l'OC	Évaluation qualitative de la culture du MDN et des FAC	SPAC
8	4 nov. 2021 11 févr. 2022	600 744 \$	Marché non concurrentiel, commande subséquente à l'OC	Feuille de route pour la mise en place d'une solution numérique moderne de traitement des plaintes axée sur le plaignant	SPAC
9	8 nov. 2021 7 févr. 2022	2 602 108 \$	Marché non concurrentiel, commande subséquente à l'OC	Analyse comparative des capacités numériques de la MRC, compréhension des lacunes en matière de capacité	SPAC
10	24 févr. 2022 20 mai 2022	2 486 334 \$	Marché non concurrentiel, commande subséquente à l'OC	Solution de gestion intégrée des plaintes	SPAC
11	31 mars 2022 27 mai 2022	1 195 021 \$	Marché non concurrentiel, commande subséquente à l'OC	Stratégie en matière de talents pour permettre la numérisation, l'agilité, les priorités futures et les responsabilités	SPAC
12	5 août 2022 30 sept. 2022	1 533 766 \$	Marché non concurrentiel, commande subséquente à l'OC	Analyse comparative de l'Indice de la santé organisationnelle	SPAC
13	23 sept. 2022 10 nov. 2022	5 650 \$	Marché concurrentiel, contre arrangement en matière d'approvisionnement	Recommandations générales fondées sur l'examen de l'état actuel de la chaîne d'approvisionnement de la Défense du Canada	MDN
14	19 oct. 2022 3 mars 2023	2 047 705 \$	Marché non concurrentiel, commande subséquente à l'OC	Transformation du processus de traitement des	SPAC

Numéro de marché	Date de début et de fin du marché	Valeur du marché	Stratégie d'approvisionnement	But du marché	Autorité contractante
				plaintes – évaluation de la technologie	
15	9 janv. 2023 17 avr. 2023	3 092 828 \$	Marché non concurrentiel, commande subséquente à l'OC	Solution de l'analyse comparative de l'Indice de la santé organisationnelle	SPAC

*Tous les montants, à l'exception des contrats n° 8 et n° 10, sont basés sur les paiements effectués au cours de la période couverte par la portée, selon le système de consignation des dossiers financiers. Les contrats n° 14 et n° 15 étaient en cours au moment de l'audit, mais n'étaient pas totalement facturés. Ils sont donc basés sur la valeur du marché.

Un grand nombre des contrats susmentionnés ont été établis pour soutenir le travail du CCPC, une nouvelle organisation créée en avril 2021. Le CCPC travaille à unifier et à intégrer toutes les activités de changement de culture connexes dans l'ensemble du Ministère et deviendra l'expertise centralisée pour la déontologie et la culture. D'autres contrats ont été conclus pour soutenir les initiatives de numérisation de la Marine et du COIC.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Objectif 1 : Intégrité du processus d'approvisionnement

Constatation 1 : Il existe un cadre d'intégrité établi qui couvre les fonctionnaires et les militaires. Il est possible de renforcer le cadre de contrôle en ce qui concerne les conflits d'intérêts potentiels pour s'assurer que des mesures proactives sont prises pour éviter des conflits réels ou perçus conformément au Code de valeurs et d'éthique du MDN et des FC.

Valeurs et éthique

Le Code de valeurs et d'éthique du secteur public indique que les fonctionnaires serviront l'intérêt public en adoptant les comportements suivants : toujours se conduire avec intégrité et d'une manière qui puisse résister à l'examen public le plus approfondi; ne jamais utiliser leur rôle officiel en vue d'obtenir de façon inappropriée un avantage pour eux-mêmes ou autrui ou en vue de nuire à quelqu'un; prendre toutes les mesures possibles pour prévenir et résoudre, dans l'intérêt public, tout conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel entre leurs responsabilités officielles et leurs affaires personnelles; et agir de manière à préserver la confiance de leur employeur.

Le MDN et les FAC disposent également de plusieurs instruments de politique couvrant les exigences en matière de valeurs et d'éthique pour leurs employés, notamment le Code de valeurs et d'éthique du MDN et des FC, chapitre III : Politique du MDN et des FC sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat, Ordonnances et directives administratives de la Défense (DOAD) 7021-1, Conflits d'intérêts, Ordonnances et règlements royaux, article 19.39, Rapports avec les entrepreneurs et Ordonnances et règlements royaux, article 19.42, Activités ou emplois extérieurs.

Au sein du cadre stratégique interne actuel, les membres actifs des FAC, y compris les réservistes, doivent fournir un rapport confidentiel au sous-ministre (SM) ou au chef d'état-major de la défense (CEMD) par l'entremise du Directeur – Programme d'éthique de la défense lorsque leurs activités ou leur emploi à l'extérieur des FAC dont les exigences pourraient être inconciliables avec leurs fonctions officielles ou mettre en cause leur aptitude à remplir leurs fonctions de façon objective⁴. À la suite de la création du CCPC en avril 2021, le Programme d'éthique de la défense a été transféré au CCPC. Cependant, le SMA(Svcs Ex) demeure responsable du respect des règles en matière de conflits d'intérêts. Par conséquent, la déclaration d'emploi ou d'activités à l'extérieur des FAC doit être soumise au Sous-ministre adjoint (Services d'examen) (SMA[Svcs Ex]). Un processus de mise à jour des procédures et des politiques internes est en cours pour tenir compte des changements.

Selon les documents contractuels et les politiques examinés, plusieurs réservistes travaillaient pour McKinsey au moment des contrats. Il n'y avait pas suffisamment d'informations disponibles au moment de l'audit pour déterminer s'il y avait une possibilité de conflits d'intérêts. Aucune déclaration d'emploi ou d'activités à l'extérieur du SMA(Svcs Ex) dans ces cas. Il est reconnu que les réservistes ont

⁴ Code de valeurs et d'éthique du MDN et des FAC, emploi ou activités à l'extérieur des FAC

normalement un autre emploi à temps plein, puisque leurs fonctions dans la Réserve sont à temps partiel.

Finalement, on s'attend à ce que la sélection de l'entrepreneur ne soit pas influencée de quelque manière que ce soit par le ministre ou son cabinet. Rien n'indique dans le dossier que le ministre ou son personnel aient été impliqués dans la procédure de passation des marchés de McKinsey.

La passation de marchés avec d'anciens fonctionnaires

La section 4.5.5 de la Directive sur la gestion de l'approvisionnement stipule que les autorités contractantes sont responsables de l'inclusion d'exigences permettant aux anciens fonctionnaires de s'identifier et d'informer les fournisseurs que ces renseignements seront divulgués de manière proactive. McKinsey, à titre de société qui présente des soumissions, n'est pas tenue de divulguer la passation de marchés avec d'anciens fonctionnaires. Conformément au Guide des approvisionnements de SPAC, la divulgation est seulement exigée pour les entités suivantes : un individu; un individu qui s'est incorporé; une société de personnes constituée d'anciens fonctionnaires; ou une entreprise à propriétaire unique ou une entité dans laquelle la personne visée détient un intérêt important ou majoritaire. Par conséquent, aucune justification à l'égard de la passation de marchés avec d'anciens fonctionnaires ne figurait au dossier.

Les restrictions relatives à l'après-mandat visant les anciens membres du MDN et des FAC, telles que décrites dans la DOAD 7021-2, Après-mandat, s'appliquent uniquement aux officiers supérieurs des FAC détenant le grade de lieutenant-colonel ou de capitaine de frégate ou un grade supérieur dans la Force régulière ou en service à temps plein dans la Force de réserve. Pendant notre audit, nous avons trouvé qu'au moins trois anciens employés du MDN ou membres des FAC étaient employés par McKinsey. Selon l'information disponible, tous les anciens membres ne s'inscrivaient pas dans la période de restrictions relatives à l'après-mandat. Pour les employés civils, la DOAD s'applique aux employés qui occupent un poste équivalant au niveau EX moins 1 ou à un niveau supérieur. Des séminaires du Service de préparation à une seconde carrière sont offerts dans le cadre du processus de libération lorsqu'un militaire quitte les FAC et ils comprennent un séminaire sur l'après-mandat⁵. Aucun séminaire de ce type n'est offert par le Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils) SMA(RH-Civ) pour les cadres supérieurs civils qui s'apprentent à prendre leur retraite ou à quitter la fonction publique.

Conformément à l'Avis sur la Politique des marchés 2012-2 du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), le MDN et les FAC rendent compte tous les trimestres sur les contrats attribués à d'anciens fonctionnaires qui touchent une pension en vertu de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, à d'anciens membres des FAC qui reçoivent une pension au titre de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* et à d'anciens membres de la Gendarmerie royale du Canada qui touchent une pension en vertu de la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*. Dans ce cas, les anciens fonctionnaires et membres des FAC employés par McKinsey seraient considérés comme étant des sous-traitants de McKinsey. Il n'y a pas d'obligation dans la politique de rendre compte sur les sous-traitants.

⁵ [Programme d'éthique de la Défense-Après-Mandat](#)

Conflit d'intérêts pour l'entrepreneur

La section 4.2.12 de la Politique sur les marchés prévoit que tous les contrats doivent comprendre les dispositions pertinentes relativement au respect de la *Loi sur les conflits d'intérêts*. La Politique stipule également que pour éviter un conflit d'intérêts, l'autorité contractante doit, avant de conclure un marché, exiger des consultants ou des professionnels choisis une déclaration signée, précisant qu'il n'a aucun intérêt pécuniaire dans l'entreprise d'un tiers qui risquerait de nuire à l'exécution objective du marché.

L'obligation de déclarer les conflits d'intérêts, bien qu'elle ne soit pas explicite, est mentionnée dans les clauses des conditions générales de l'OC. Les clauses stipulent que « [l']entrepreneur reconnaît que les personnes qui sont assujetties aux dispositions de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, 2006, ch. 9, art. 2, du Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, du Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique ou tout autre code de valeur et d'éthique en vigueur au sein d'organismes spécifiques ne peuvent bénéficier directement du contrat ». Elles précisent également que les entrepreneurs sont soumis au Code de conduite pour la passation des marchés, qui comporte une section sur les conflits d'intérêts. Dans la pratique, lorsqu'un fournisseur soumissionne ou présente une proposition, il garantit effectivement qu'il n'a pas de conflit d'intérêts réel, apparent ou perçu, de sorte qu'aucun formulaire ou déclaration n'est généralement rempli.

Ni SPAC ni le MDN ou les FAC ne disposent actuellement d'une approche systématique pour demander et vérifier les conflits d'intérêts potentiels du fournisseur; le processus reposant en grande partie sur la connaissance de l'exigence et l'autodéclaration.

En plus du conflit d'intérêts pour les entrepreneurs, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement a fait une recommandation en ce qui a trait aux questions de conflits d'intérêts avec une attention particulière aux évaluateurs des soumissions. « *Le MDN doit mettre à jour ses politiques et sa formation en matière d'approvisionnement afin de s'assurer que tous les évaluateurs, quelle que soit leur situation d'emploi, évaluent et confirment qu'ils ne sont pas en conflit d'intérêts avant d'obtenir les documents de soumission ou de participer au processus d'évaluation*⁶. »

En conclusion, bien qu'un cadre d'intégrité soit bien établi et couvre à la fois les fonctionnaires et les membres des FC, on n'a pas pu déterminer entièrement la conformité avec cet objectif de l'audit et il est considéré comme étant partiellement respecté. Une approche plus proactive pour demander et documenter des déclarations de conflits d'intérêts améliorerait la transparence et l'intégrité du processus d'approvisionnement.

Recommandation 1 : Renforcer la diligence raisonnable en fonction du risque pour veiller à ce que les personnes touchées par le processus de passation de marchés, qu'il s'agisse du personnel de l'entrepreneur ou des membres de l'Équipe de la Défense, ne se trouvent pas dans une situation réelle ou perçue de conflits d'intérêts.

⁶ Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement : Examen des pratiques d'approvisionnement du ministère de la Défense nationale, mai 2022

BPR : SMA(Mat)

BC : CCPC, SMA(Svcs Ex), SMA(Fin)

OBJECTIF 2 : ÉQUITÉ, OUVERTURE ET TRANSPARENCE, CONFORMÉMENT À LA POLITIQUE APPLICABLE

Constatation 2 : Le MDN s'est appuyé principalement sur une offre à commandes à fournisseur unique établie par SPAC pour 12 des 15 contrats, conformément à la politique applicable. La justification du choix d'un instrument de passation de marchés, ainsi que l'articulation formelle des exigences du MDN et l'évaluation des risques pour les marchés de services d'une valeur supérieure à 25 000 \$, sont exigées lorsqu'on a recours à des offres à commandes et faisaient souvent défaut.

Marchés non concurrentiels

Sur les 13 contrats non concurrentiels du MDN attribués à McKinsey, 12 étaient des commandes subséquentes à une OC pour laquelle SPAC était l'autorité contractante et 1 était un contrat à fournisseur unique attribué par le MDN. Les contrats ont été examinés afin d'évaluer leur conformité avec les politiques du CT et de déterminer s'ils respectaient les conditions de l'offre à commandes et de l'arrangement en matière d'approvisionnement.

Tous les marchés non concurrentiels avaient un engagement des dépenses joint au dossier. Selon les documents disponibles, les contrats comprenaient une proposition qui soulignait les services précis à fournir, les livrables et les jalons. Les commandes subséquentes à l'OC se trouvaient dans les limites des pouvoirs de passation de marchés, et les contrats ayant une valeur supérieure à 200 000 \$ étaient envoyés à SPAC aux fins d'approbation. Finalement, les travaux contractuels ont commencé après les marchés et toutes les modifications respectives ont été signées et étaient prévues.

Justification de la stratégie d'approvisionnement

La section 4.10 de la Directive sur la gestion de l'approvisionnement stipule que les autorités contractantes sont chargées de veiller à ce qu'une description du besoin et la justification des options de la stratégie d'approvisionnement soient incluses dans le dossier. Le Manuel d'administration de l'approvisionnement (MAA) du MDN et des FAC exige également que le responsable du projet et les autorités techniques (AT) élaborent une stratégie en matière d'approvisionnement et une évaluation des risques pour les contrats de service d'une valeur supérieure à 25 000 \$. Le MAA stipule que l'AT doit disposer d'une justification écrite si elle a recours à un marché non concurrentiel.

L'examen des documents contractuels a mis en évidence l'absence, dans plusieurs dossiers contractuels, de justifications claires pour le choix d'un instrument d'approvisionnement donné. SPAC, en tant qu'autorité contractante pour 12 des 15 contrats, et le MDN, en tant qu'AT, auraient dû s'assurer que la justification du recours à l'offre à commandes à fournisseur unique avec McKinsey figurait dans le dossier pour chaque commande subséquente.

Énoncé des travaux

La section 16.1.2 de la Politique sur les marchés stipule que l'Énoncé des travaux (EDT) ou la description des besoins devrait énumérer avec précision les travaux à exécuter, les objectifs à atteindre et les délais à respecter. L'EDT devrait faire état des étapes précises de la réalisation des travaux, de l'ordre dans lequel ces étapes doivent se dérouler, de leur rapport avec l'ensemble des travaux et des liens entre elles. Le BCG a confirmé que l'utilisation de l'EDT fourni dans l'OC n'était pas suffisante pour assurer le

respect des exigences de la Politique. Au contraire, les ministères sont tenus de définir leurs propres besoins.

Plusieurs contrats examinés n'étaient pas assortis d'un EDT particulier, établi par le Ministère, qui répondait aux exigences de la Politique sur les marchés du gouvernement du Canada, telles qu'elles sont énumérées précédemment. Les fonctionnaires du Ministère se sont souvent appuyés sur l'EDT inclus dans l'OC ou sur la proposition de McKinsey et ont utilisé ces documents pour élaborer l'EDT du contrat au lieu de documenter clairement les exigences du Ministère et les avantages escomptés.

Durée et coûts

Les documents contractuels ont été examinés afin de déterminer si le coût et la durée des contrats étaient raisonnables. La durée a été jugée raisonnable dans tous les cas, compte tenu de la portée et de la nature des travaux à effectuer. Dans deux cas, la période de travail s'est prolongée au-delà de la date d'expiration de l'OC. Pour 12 des 15 contrats, les coûts ont été négociés par SPAC lors de l'établissement de l'OC et le MDN ou les FAC ont payé le taux négocié. Dans le cas des contrats du MDN, les devis ou les comparaisons de prix figuraient dans le dossier des deux arrangements en matière d'approvisionnement.

Le MDN a attribué un contrat à source unique à McKinsey pour un atelier immersif d'une journée et demie. Selon le Règlement sur les marchés de l'État, une autorité contractante peut conclure un contrat sans appel d'offres lorsque les dépenses estimées ne dépassent pas 25 000 \$. Le contrat respectait le seuil de valeur en dollars pour la passation d'un marché à fournisseur unique, conformément au Règlement sur les marchés de l'État. Le dossier ne contient aucun élément indiquant une évaluation du rapport qualité-prix et du caractère raisonnable des prix.

Fractionnement d'un marché

La section 11.2.7 de la Politique sur les marchés stipule que les autorités contractantes doivent s'abstenir de fractionner des marchés ou de modifier des marchés, pour se soustraire à l'obligation d'obtenir soit l'approbation exigée par la Loi ou par la Directive sur les marchés du Conseil du Trésor, soit l'approbation des cadres compétents du ministère ou de l'organisme. Les offres à commandes sont conçues pour permettre des commandes récurrentes en fonction des besoins déterminés et présentent un risque inhérent minimal de fractionnement des contrats. Dans quelques cas, la valeur cumulée des contrats ayant une portée similaire dépassait la limite de SPAC, à titre d'autorité contractante, qui était de 5,75 M\$. Une justification a été fournie pour l'approche des commandes subséquentes répétées auprès du même entrepreneur. Dans la plupart des cas, l'absence de stratégie d'approvisionnement et d'exigences opérationnelles documentées a limité les possibilités d'analyse approfondie.

Marchés concurrentiels

L'un des deux contrats du MDN attribués de façon concurrentielle à McKinsey était une commande subséquente à un arrangement en matière d'approvisionnements. Selon les documents disponibles, la méthode de sélection et les critères d'évaluation des offres étaient clairement définis avant la publication de la demande de propositions. L'EDT, la description des travaux et les critères d'évaluation ont été jugés ouverts, équitables, transparents. L'EDT a décrit et défini le travail à effectuer et les objectifs à atteindre dans un délai raisonnable. Des éléments probants ont également été fournis en lien avec l'évaluation et la sélection des entrepreneurs retenus. Bien que les évaluations individuelles de

l'évaluateur, les résultats de l'évaluation consensuelle et les ententes de confidentialité se trouvaient dans le dossier, ils n'étaient pas tous signés et datés. Finalement, il n'y avait aucune justification dans le plan d'approvisionnement pour la sélection du mécanisme d'approvisionnement.

Le deuxième contrat du MDN attribué de façon concurrentielle à McKinsey remontait à 2013. Le dossier de passation de marchés pour ce contrat a dépassé la période de conservation de six (6) ans après l'achèvement du contrat et la plupart des documents n'étaient pas disponibles à des fins d'examen.

Sur la base des documents disponibles, il a été déterminé que la méthode de sélection des offres et les critères d'évaluation pour ce contrat ont été clairement définis dans le document d'appel d'offres avant que la demande de propositions ne soit émise. L'EDT, la description des travaux et les critères d'évaluation ont été jugés ouverts, équitables, transparents et rédigés de manière à permettre une libre concurrence entre les fournisseurs sans utiliser de qualifications particulières susceptibles de favoriser une personne. L'EDT décrit et définit le travail à effectuer et les objectifs à atteindre dans un délai raisonnable. Des éléments probants attestent que l'autorité contractante a examiné l'EDT et les critères d'évaluation afin de s'assurer que la structure de la procédure d'approvisionnement n'a pas influencé le résultat. Bien que le dossier ne contienne aucun document permettant d'évaluer l'évaluation et la sélection de l'entrepreneur, le contrat, l'arrangement en matière d'approvisionnement, la facturation et les autorisations de facturation/dépense, le dossier était conforme aux exigences en matière d'approvisionnement dans la mesure où la documentation disponible permettait de le déterminer.

SPAC a établi un cadre de vérification de la conformité pour les marchés fédéraux pour lesquels il est l'autorité contractante, qui couvre une fraction de tous les contrats entre les ministères. Les résultats ne sont pas communiqués avec tous les ministères.

En conclusion, plusieurs éléments étaient conformes aux politiques et aux lignes directrices. Certains documents principaux du MDN et des FAC, notamment ceux qui permettent de s'assurer que les EDT sont créés pour définir les besoins et qu'une justification se trouve au dossier pour appuyer le choix du mécanisme d'approvisionnement, n'ont pas été trouvés ou remplis. Bien qu'il s'agisse des responsabilités du MDN et des FAC, ces derniers excluent actuellement un grand nombre de ces contrats de leurs activités de conformité, étant donné que SPAC est l'autorité contractante. Par conséquent, il y a moins de chances que le MDN trouve des lacunes dans ces dossiers.

Recommandation 2 : La portée du cadre actuel de conformité des contrats du MDN et des FAC devrait être élargie en fonction des risques de manière à inclure les contrats du MDN pour lesquels SPAC est l'autorité contractante. Cela permettra de garantir le respect des principales exigences en matière d'approvisionnement, dans la mesure où elles relèvent de la responsabilité du MDN et des FAC en tant qu'autorité technique et en tant que chargé de projet.

BPR : SMA(Mat)

Considération 1 : Il est possible de tirer parti des résultats des travaux de conformité entrepris par SPAC en lien avec les marchés et les moyens de contrôle du MDN en vue de cerner les principaux secteurs de risque et de soutenir l'amélioration continue.

BPR : SMA(Mat)

Gestion des contrats

Constatation 3 : Les pratiques de gestion de l'information devraient permettre d'accéder efficacement et en temps utile aux renseignements contractuels essentiels. La structure et l'exhaustivité des dossiers de passation de marchés ont souvent été considérées comme incohérentes, car l'information se trouvait à divers endroits.

La section 12.3.1 de la Politique sur les marchés stipule que les dossiers des achats doivent être établis et structurés de manière à faciliter la surveillance au moyen d'une piste de vérification complète qui renferme des détails au sujet des marchés liés aux décisions et aux communications pertinentes, y compris l'identification des fonctionnaires et des autorités approuvant les marchés.

En général, les documents contractuels examinés étaient dispersés, difficilement accessibles et non organisés de manière à favoriser une conformité efficace. La discipline en matière de gestion de l'information pourrait être améliorée en plaçant les principaux documents contractuels et la correspondance pertinente entre les autorités du projet et les entrepreneurs dans le dossier de passation de marchés afin de démontrer la bonne gestion du rendement et des problèmes. Cet aspect sera essentiel au moment où le Ministère s'apprête à mettre en œuvre sa stratégie numérique.

Tous les contrats ont été signés avant que les services ne soient fournis comme prévu. Trois contrats examinés ont fait l'objet de modifications. Les tests d'audit ont démontré que les modifications étaient raisonnablement justifiées et que la documentation appropriée avait été approuvée en temps utile. Deux modifications ont été approuvées par McKinsey et un représentant du Ministère. La signature du fournisseur manquait dans l'un d'eux.

Les documents examinés montrent que les exigences en matière de sécurité ont été évaluées et qu'une Liste de vérification des exigences relatives à la sécurité (LVERS) a été établie pour chaque contrat, ce qui représente une bonne pratique. Douze des quinze contrats ne comportaient aucune exigence en matière de sécurité. Dans les trois cas où une exigence de sécurité a été relevée (p.ex., attestation de sécurité de niveau « Fiable » ou « Secret » pour les entrepreneurs), l'OC avec McKinsey n'aurait pas dû être utilisée, étant donné qu'elle précisait qu'elle ne devait l'être que pour les contrats ne comportant aucune exigence en matière de sécurité. Dans le cadre de ces trois dossiers, aucune donnée probante ne peut confirmer que les attestations de sécurité des entrepreneurs de McKinsey avaient été vérifiées et fournies avant le début des travaux. Il est fait ultérieurement mention que les travaux ne nécessitaient pas de cote de sécurité. Aucune autre validation n'était possible au moment de l'audit. Le 18 janvier 2023, le SMA(Svcs Ex) a lancé un audit sur les exigences en matière de sécurité dans l'approvisionnement, qui sera axé sur ces processus.

La section 16 de la Politique sur les marchés et la section 4 de la Directive sur la gestion de l'approvisionnement stipulent qu'à l'achèvement du marché, l'autorité contractante devrait évaluer le travail exécuté par le consultant ou le professionnel. Des preuves d'un suivi régulier ont été trouvées dans les dossiers sous la forme de rapports d'avancement, de présentations du comité directeur et d'une correspondance régulière. Le responsable de projet ou l'AT n'a relevé aucun problème lié au rendement de l'entrepreneur.

En conclusion, la gestion des contrats de McKinsey a généralement été effectuée conformément à la Politique et aux directives. Les services ont été fournis après la signature des contrats ou des modifications. Les exigences en matière de sécurité ont été définies de manière cohérente et le suivi de

l'exécution des contrats a eu lieu. L'un des domaines à améliorer est le mécanisme de passation de marchés, car il faut s'assurer qu'il puisse être utilisé en fonction des exigences en matière de sécurité. La discipline en matière de gestion de l'information est un autre domaine qui pourrait être amélioré. Bien qu'une exigence de passer à une solution numérique soit intégrale et devrait avoir lieu à moyen terme, il faudrait envisager une solution à court terme qui met l'accent sur le développement de meilleures directives et d'une meilleure formation afin de perfectionner l'efficacité et la rapidité de l'accès aux principales informations contractuelles.

Recommandation 3 :

De la formation et de l'orientation devraient être élaborées pour renforcer les pratiques de gestion de l'information pour les dossiers de passation de marchés afin de démontrer efficacement la conformité et l'accès à l'information en temps opportun.

L'exploration et la mise en œuvre de solutions numériques visant à améliorer l'entreposage et l'organisation de l'information sur la passation de marchés devraient être planifiées et exécutées.

BPR : BTN

BC : SMA(Mat), DPI

Contrôles financiers

Constatation 4 : Les contrôles financiers ont généralement fonctionné comme prévu, à l'exception de deux paiements effectués avant que le service n'ait été rendu et de cas où l'absence de séparation a été observée.

Le Manuel d'administration financière (MAF) stipule que, conformément à l'article 34 et à l'article 33 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), les pouvoirs ne doivent pas être exercés par la même personne pour la même transaction. Les fonctions suivantes doivent être séparées lorsque la responsabilité est attribuée à des personnes qui participent dans le processus de gestion des dépenses : l'autorité contractante, la confirmation de la réception des biens, la certification des comptes (art. 34) et la certification des paiements (art. 33). Les transactions portant sur des marchés non concurrentiels d'un montant supérieur à 25 000 \$ ou les transactions d'un montant supérieur à 250 000 \$ sont considérées comme présentant un risque élevé. Les procédures d'exploitation uniformisée du MDN exigent qu'il y ait, pour les transactions à haut risque, une séparation entre la personne qui confirme la réception des biens ou la prestation des services et la personne qui certifie le compte conformément à l'article 34 de la LGFP. La même personne ne peut entreprendre les deux actions que si la transaction est considérée comme présentant un faible risque (c'est-à-dire si la valeur du marché non concurrentiel est inférieure à 25 000 \$ et si la transaction est inférieure à 250 000 \$).

Pour trois contrats, les articles 32 et 34 ont été signés par la même personne, qui a également certifié que les services avaient été rendus. Toutes les transactions ont été qualifiées de transactions à haut risque. Par conséquent, la signature de l'article 34 et la confirmation que les services ont été rendus auraient dû être effectuées par des personnes différentes.

Les délégations de pouvoirs (DP) (articles 32 et 34) pour tous les contrats de McKinsey ont été vérifiées par rapport aux dossiers de la DP qui se trouvent dans le Système d'information de la gestion des ressources de la défense (SIGRD), le système de consignation des dossiers financiers. La vérification des

DP a démontré que toutes les personnes qui ont signé les articles 32 et 34 des contrats de McKinsey étaient dûment habilitées à le faire.

Les instructions relatives à la facturation décrites dans l'OC précisent que « les factures ne peuvent être soumises tant que tous les travaux indiqués sur la facture ne sont pas terminés ». Des irrégularités de paiement et de facturation ont été constatées dans deux contrats. Des factures ont été présentées et des paiements ont été effectués à McKinsey avant l'achèvement des travaux et la réception des produits livrables.

Dans un autre cas, l'examen des dossiers a fourni un exemple de contrôles efficaces au titre de l'article 34 lorsqu'une erreur de facturation d'un montant supérieur au taux négocié a été identifiée par l'agent financier avant le paiement. Cette erreur a été corrigée avant que la facture ne soit payée. Les autres tests appliqués à l'ensemble des dossiers contractuels ont été jugés conformes.

En conclusion, bien que certains cas de non-conformité aient été relevés en ce qui concerne le calendrier des paiements et la séparation des certifications, les contrôles financiers ont été jugés efficaces pour garantir que le montant correct a été payé à l'entrepreneur au moyen de l'exercice approprié du pouvoir financier.

Considération 2 : Il conviendrait d'envisager une formation et une communication supplémentaires sur les exigences de la Politique et les répercussions du non-respect des politiques et des procédures financières, y compris les politiques de paiement anticipé.

BPR : SMA(Fin)

Divulgence proactive

Constatation 5 : La divulgation proactive sur le Portail du gouvernement ouvert a été publiée et elle était exacte pour 6 des 14 contrats de McKinsey qui nécessitaient une divulgation. Le Ministère a reconnu que les divulgations proactives doivent être améliorées pour s'assurer qu'elles sont exactes et complètes.

La Directive sur la gestion de l'approvisionnement du CT exige que les ministères divulguent trimestriellement tous les contrats conclus par ou pour le Ministère d'une valeur supérieure à 10 000 \$, ainsi que toutes les modifications effectuées dans les 30 jours suivant la conclusion du contrat. Le MDN et les FAC utilisent le Système de gestion des données sur les marchés (SGDM) pour générer une divulgation proactive. Ainsi, la politique du MDN stipule que le personnel responsable de la passation de marchés au sein du MDN et des FAC doit entrer l'information dans le SGDM dans les 30 jours ouvrables suivant la date d'attribution du contrat ou la date d'émission de la modification. Tous les contrats de biens et de services nouveaux ou modifiés, quelle qu'en soit la valeur, attribués par le MDN et les FAC ou en leur nom, y compris les contrats attribués par SPAC, doivent être signalés dans le SGDM, y compris les commandes subséquentes aux OC et aux arrangements en matière d'approvisionnement.

Afin d'évaluer le respect de la Politique, les 14 contrats de McKinsey d'une valeur supérieure à 10 000 \$ ont fait l'objet d'une recherche sur le Portail du gouvernement ouvert. Le dernier contrat était inférieur au seuil de 10 000 \$ et n'était pas soumis à l'obligation de divulgation proactive. Plusieurs contrats n'ont

pas été divulgués de manière proactive sur le portail du gouvernement ouvert, ce qui n'est pas conforme à la Politique. Deux contrats ont été présentés à tort comme des marchés concurrentiels alors qu'il s'agissait de marchés non concurrentiels.

Les fonctionnaires du Ministère ont expliqué que les renseignements divulgués sur le portail du gouvernement ouvert sont directement dérivés des renseignements saisis dans le SFDM. Il n'existe actuellement aucune fonction de contrôle permettant de vérifier que les renseignements contenus dans le SFDM sont complets et exacts. Les rapports d'audit antérieurs ont souligné la nécessité d'améliorer l'exhaustivité et la qualité des données du SFDM. Un plan d'action de la direction relatif à la divulgation proactive découlant du rapport du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement a aussi été élaboré pour répondre à la recommandation suivante : « *Le MDN doit s'assurer que le système électronique mis en place permet de suivre et de contrôler avec précision ses activités de passation de marchés et d'en rendre compte, et qu'il garantit que tous les contrats qui doivent faire l'objet d'une divulgation proactive le font*⁷. »

Le respect des exigences minimales en matière de divulgation proactive est important pour renforcer la transparence et la responsabilisation du processus d'approvisionnement. Il est possible d'améliorer les divulgations proactives en ajoutant un contrôle pour s'assurer que les renseignements sur les contrats sont d'abord saisis dans le SGDM du MDN de manière précise et opportune, et en veillant à ce que les responsabilités soient clairement établies.

Recommandation 4 : Des contrôles permettant la divulgation proactive sur le Portail du gouvernement ouvert doivent être renforcés afin de s'assurer que tous les contrats du MDN et des FAC sont divulgués de manière complète, précise et opportune.

BPR : SMA(Mat),

BC : Sec gén, BTN, SMA(Fin)

⁷ Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement, Examen des pratiques d'approvisionnement du ministère de la Défense nationale, mai 2022

OBJECTIF 3 : RESPECT DES PROCESSUS ET DES CADRES DE CONTRÔLE DU MINISTÈRE

Des discussions ont eu lieu avec le haut fonctionnaire désigné pour la gestion de l'approvisionnement, le Sous-ministre adjoint (Matériel) (SMA[Mat]), et le chef des finances (C Fin), le Sous-ministre adjoint (Finances) (SMA[Fin]), afin de définir les contrôles supplémentaires propres au MDN et aux FAC. Il a été noté que le MDN a mis en place plusieurs contrôles et processus internes pour assurer une gestion équitable et efficace des approvisionnements et des marchés au sein du Ministère, en plus des politiques et directives du CT en la matière.

Comités de surveillance

Parmi les comités de surveillance des approvisionnements et des marchés, le comité de gouvernance de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense (SAMD) occupe une place centrale. La SAMD est une structure de gouvernance mise en place pour permettre une prise de décisions efficaces à l'échelle pangouvernementale. Cette structure met l'accent sur les comités des sous-ministres et des sous-ministres adjoints afin d'offrir des services de surveillance et de prise de décisions de haut niveau dans le cadre d'approvisionnements de défense et des grands projets d'acquisition de la Garde côtière canadienne (GCC), ainsi que de la Stratégie nationale de construction navale (SNCN). Il existe deux autres niveaux de comités de gouvernance de la SAMD : celui des directeurs généraux (DG) pour les marchés d'une valeur estimée supérieure à 100 millions de dollars et celui des directeurs pour les marchés d'une valeur estimée comprise entre 20 et 100 millions de dollars. En outre, la Commission indépendante d'examen des acquisitions de la Défense valide les exigences relatives à l'acquisition d'équipements militaires majeurs en fournissant un avis de tiers indépendant au ministre et au SM de la Défense nationale avant l'approbation d'un projet.

Compte tenu de la valeur relativement faible des marchés conclus avec McKinsey et du mécanisme de passation de marchés utilisé dans 12 des 15 dossiers, à savoir des commandes subséquentes à une OC à fournisseur unique de SPAC, aucun des contrats examinés n'aurait fait l'objet d'un examen par les comités de surveillance susmentionnés.

Processus d'examen de la conformité des contrats

Constatation 6 : Il existe un cadre de contrôle établi du MDN et des FAC qui comprend la surveillance, l'approbation financière, l'examen de la conformité des contrats, la formation et les procédures. Tous ces contrôles n'ont pas été directement appliqués aux contrats visés, compte tenu de leur faible importance relative. En particulier, le processus d'examen de la conformité ne s'applique qu'aux contrats pour lesquels le MDN est l'autorité contractante.

L'équipe chargée de l'examen de la conformité des contrats, qui relève du Directeur – Opérations de la chaîne d'approvisionnement (DOCA) et du SMA(Mat), examine les contrats d'approvisionnement et évalue leur conformité avec les politiques du CT et du MDN en matière d'approvisionnement et de passation de marchés. Cet examen de la conformité est basé sur le respect du MAA du MDN. L'examen de la conformité est effectué lors de visites sur place dans les unités ou les bases. Une sélection aléatoire de dossiers est évaluée pour en vérifier la conformité. Les dossiers pour lesquels SPAC est l'autorité contractante sont exclus de la sélection. Une synthèse des constatations des contrôles de conformité, y compris les irrégularités contractuelles, est présentée chaque année aux comités directeurs et de surveillance de la chaîne d'approvisionnement de la Défense, jusqu'au niveau des DG et des SMA.

Seuls trois des contrats examinés relèvent du cadre d'examen de la conformité, étant donné que 12 des 15 dossiers étaient des commandes subséquentes signées par SPAC. Le DOCA a confirmé qu'aucun des trois dossiers admissibles n'avait été sélectionné de manière aléatoire en vue d'un examen.

Manuel d'administration de l'approvisionnement

Le MAA est le principal manuel de politique en matière d'approvisionnement du MDN et des FAC. Il détaille les procédures d'approvisionnement et comprend des liens vers des documents, des formulaires et des modèles clés. Il décrit toutes les étapes du processus d'approvisionnement, depuis celle de l'identification de l'exigence jusqu'à celle de la clôture du dossier d'approvisionnement. Il établit également les procédures normalisées pour toutes les activités d'approvisionnement et de passation de marchés du MDN et des FAC financées par des fonds publics, et définit les rôles et responsabilités des praticiens de l'approvisionnement du MDN et des FAC.

Formation nécessaire à la délégation de pouvoirs

Pour détenir et exercer un pouvoir délégué, les employés doivent suivre une formation particulière. Pour toute délégation dans le cadre de la matrice de délégation de pouvoirs, la certification de validation de la formation sur la délégation de pouvoirs de l'École de la fonction publique du Canada est requise pour les gestionnaires et les fonctionnaires de rang supérieur qui possèdent un pouvoir de dotation délégué. Ce cours est valide pendant 5 ans, après quoi il doit être revalidé. Une formation supplémentaire est requise pour : l'engagement des dépenses; les articles 32, 33 et 34; la présentation des demandes d'approvisionnement, et les pouvoirs d'exécuter une opération et de passer des marchés. Les membres pour lesquels un formulaire de DP est enregistré dans le SIGRD reçoivent un message automatique 45 jours avant l'expiration de la formation et doivent renouveler leur certification pour que leur DP reste en vigueur.

Liste de contrôle du processus de vérification des comptes

Selon le MAF 1016-3, le pouvoir d'attestation en vertu de l'article 34 est un mécanisme de contrôle interne clé dans le processus de gestion des dépenses pour soutenir la saine gestion des ressources financières. Il s'agit du pouvoir d'attester, avant d'effectuer un paiement, que le travail a été effectué, que les marchandises ont été reçues, que les services ont été rendus, que les conditions du contrat ont été respectées et que le bénéficiaire est admissible au paiement ou a le droit de le recevoir. L'article 34 exige à la fois l'achèvement du processus de vérification des comptes et l'exercice du pouvoir d'attestation. Une liste de contrôle de la vérification des comptes, qui normalise l'exécution de cette vérification dans l'ensemble du MDN et des FAC, doit être utilisée lorsqu'une transaction est considérée comme présentant un risque élevé.

Au cours des tests d'audit, l'utilisation de la liste de contrôle du processus de vérification des comptes a été testée. La liste de vérification a été utilisée dans plusieurs contrats pour certifier que le travail avait été effectué et que le bénéficiaire était admissible au paiement.

En conclusion, la section 4.1.1 de la Directive sur la gestion de l'approvisionnement stipule que les hauts fonctionnaires désignés pour la gestion de l'approvisionnement sont responsables de l'établissement, de la mise en œuvre et du maintien d'un cadre de gestion des achats ministériels, composé de processus, de systèmes et de contrôles. En réponse, le MDN a développé un cadre qui comprend divers processus

et contrôles internes tels que le recours à des comités de surveillance interne, des processus d'examen de la conformité et des politiques/procédures définies telles que le MAF et le MAA.

Aucune autre recommandation n'a été formulée, étant donné que la recommandation 2 répond à la constatation 6.

RÉPONSE DE LA DIRECTION

Les constatations et les recommandations de cet audit ont été présentées à la direction du MDN. Le rapport d'audit a été examiné et recommandé pour l'approbation du SM et du CEMD par le Comité ministériel d'audit du MDN.

La direction a accepté les constatations d'audit et a élaboré un plan d'action pour donner suite aux recommandations (consultez l'annexe B pour voir le plan d'action de la direction). Les actions déterminées devraient être achevées d'ici le 24 décembre 2024. Le Comité ministériel d'audit du MDN prendra part au suivi de la mise en œuvre de ce plan d'action, conformément aux procédures normalisées d'audit interne du Ministère. Si des problèmes ou des recommandations supplémentaires sont constatés à la suite des résultats des examens externes effectués par le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement et/ou le Bureau du vérificateur général, le MDN mettra le plan d'action de la direction à jour afin de les incorporer.

Le SM et le CEMD approuvent ce rapport, y compris le plan d'action de la direction.

Bill Matthews
Sous-ministre

W.D. Eyre
Général
Chef d'état-major de la défense

Audit interne des marchés de services de consultation attribués à McKinsey & Company par le gouvernement fédéral

Annexe A : Critères d'audit

Objectifs de l'audit	Critères	Sources de critères
<p>1. L'intégrité du processus d'approvisionnement a été maintenue, conformément au Code de valeurs et d'éthique du secteur public et à la Directive sur les conflits d'intérêts.</p>	<p>1. Les fonctionnaires et les titulaires de charges publiques veillent à ce que l'intégrité du processus de passation des marchés soit préservée et conforme au Code de valeurs et d'éthique du secteur public et à la Directive sur les conflits d'intérêts.</p>	<p>Loi sur les conflits d'intérêts – Partie I Directive sur les conflits d'intérêts – articles 4.2.16, 4.17.3 Code de valeurs et d'éthique du secteur public – Section sur l'intégrité (3) Politique sur les marchés (avant le 13 mai 2022) – articles 4.2.12, 10.8, 11.1.1, 12.4 Directive sur la gestion de l'approvisionnement – articles 4.2.2, 4.3.2</p>
	<p>2. La conclusion d'un marché avec d'anciens fonctionnaires et titulaires de charge publique est exécutée avec intégrité conformément à la Directive sur les conflits d'intérêts, à la Loi sur les conflits d'intérêts et aux instruments de politique sur l'approvisionnement.</p>	<p>Loi sur les conflits d'intérêts – Partie I et Partie III (35, 36) Directive sur les conflits d'intérêts – articles 4.2.16 Code de valeurs et d'éthique du secteur public – Section sur l'intégrité Politique sur les marchés (avant le 13 mai 2022) – articles 4.1.9 et 4.2.20, annexe C, tableau 5 Directive sur la gestion de l'approvisionnement (après le 13 mai 2022) – articles 4.5.5, 4.6.4, 4.10.1.7</p>
<p>2. Les approvisionnements ont été effectués de manière équitable, ouverte et transparente conformément à la Politique du Conseil du Trésor en vigueur à l'époque (Politique sur les marchés ou Directive sur la gestion de l'approvisionnement).</p>	<p>1. Approvisionnement : non concurrentiel – Il existe des documents à l'appui de la justification des marchés non concurrentiels conformément à l'article 6 du Règlement sur les marchés de l'État.</p>	<p>Politiques sur les marchés (avant le 13 mai 2022) – articles 10.2.1, 10.2.6, 10.5, 10.7.30, et Appendice C Directive sur la gestion de l'approvisionnement (après le 13 mai 2022) – articles 4.3.1, 4.3.2, 4.3.5 (l'article 4.1.1 du cadre d'approvisionnement devrait inclure des exigences détaillées) Avis sur la Politique des marchés 2007-4 – Marchés non concurrentiels Règlement sur les marchés de l'État [à jour au 25 janvier 2023] – article 6</p>
	<p>2. Approvisionnement : concurrentiel – Les critères d'évaluation des soumissions étaient énoncés dans la demande de propositions et ont été utilisés pour sélectionner les entrepreneurs d'une manière ouverte, équitable et transparente.</p>	<p>Politiques sur les marchés (avant le 13 mai 2022) articles 4.1.2; 4.1.4, 4.1.9; 16.1.2; 10.5; 10.7; 10.8; 11.1 et 11,3, Annexe J Directive sur la gestion de l'approvisionnement (après le 13 mai 2022) – articles 4.1.1, 4.3.1, 4.3.5 (l'article 4.1.1 du cadre d'approvisionnement devrait inclure des exigences détaillées)</p>
	<p>3. Gestion des marchés – Les marchés et les modifications de marché ont été approuvés avant la réception de services ou avant l'expiration du marché initial, et les documents à l'appui sont conservés au dossier. Un suivi</p>	<p>Politiques sur les marchés (avant le 13 mai 2022) articles 4.2.10; 11.2; 11.3; 12.3; 12.4.1; et 12.9, Appendice H 2.6 Directive sur la gestion de l'approvisionnement (après le 13 mai 2022) – articles 4.3.1, 4.3.5 (le cadre d'approvisionnement devrait comprendre les exigences détaillées de la gestion des marchés), 4.10.6 Politique sur la sécurité annexe A A.6</p>

Objectifs de l'audit	Critères	Sources de critères
	documenté et une attestation de la prestation des services ont été mis en œuvre.	
	<p>4. Pouvoir d'attestation (article 34) – Le pouvoir d'attestation est exécuté par une personne ayant le pouvoir délégué pour le faire, est accompli en temps opportun et vérifie l'exactitude du paiement demandé (article 34 de la LGFP).</p>	<p>Directive sur la délégation des pouvoirs de dépenser et des pouvoirs financiers [2017-04-01] – Articles 4.1.11, A.2.2.1.1 à A.2.2.1.3, A.2.2.1.7 à A.2.2.1.9. Loi sur la gestion des finances publiques [à jour au 18 mars 2018] – Article 34</p>
	<p>5. Divulgence proactive – Les marchés, y compris les modifications, évalués à plus de 10 000 \$ satisfont aux exigences minimales en matière de divulgation proactive.</p>	<p>Politiques sur les marchés (avant le 13 mai 2022) – article 5.1.6 Directive sur la gestion de l'approvisionnement (après le 13 mai 2022) – Annexe C Lignes directrices sur la divulgation proactive des contrats – Canada.ca article 4.1 (modifiées le 1^{er} avril 2022). Divulgence proactive des marchés, Lignes directrices sur la [version précédente] – article 4.1 Loi sur l'accès à l'information (86-1)</p>
<p>3. Les approvisionnements ont été effectués conformément aux processus internes et aux cadres de contrôle de l'organisme (c'est-à-dire, conformément aux cadres de gestion de l'approvisionnement, aux contrôles financiers et aux contrôles de sécurité).</p>	<p>1. Les approvisionnements sont effectués conformément aux processus internes et aux cadres de contrôle de votre ministère.</p>	<p>Politique sur les marchés (avant le 13 mai 2022) Directive sur la gestion de l'approvisionnement (après le 13 mai 2022)</p>

Remarque : Le 11 avril 2019, les limites de la passation de marchés pour les organismes et SPAC ont été mises à jour pour refléter une augmentation de 25 % visant à tenir compte de l'inflation (annexe C dans la [Politique sur les marchés](#)).

Annexe B : Plan d'action de la direction

Recommandation	Réponse de la direction	Secteur responsable	Livrables prévus par action	Date d'achèvement prévue
<p>N° 1 : Renforcer la diligence raisonnable en fonction du risque pour veiller à ce que les personnes touchées par le processus de passation de marchés, qu'il s'agisse du personnel de l'entrepreneur ou des membres de l'Équipe de la Défense, ne se trouvent pas dans une situation réelle ou perçue de conflits d'intérêts.</p>	<p>Le SMA(Mat) examinera ses politiques et mettra à jour ses procédures, son orientation et sa formation, au besoin, afin de traiter plus clairement les situations éventuelles de conflit d'intérêts dans le cadre de la passation de marchés.</p> <p>Le SMA(Mat) mettra à jour son cadre de conformité de façon à tenir compte de tout changement apporté aux politiques, aux procédures et à son orientation, pour qu'ils soient tous conformes aux orientations ministérielles en matière de conflits d'intérêts dans les activités de passation de marchés.</p>	<p>BPR : SMA(Mat) BC : CCPC, SMA(Svcs Ex), SMA(Fin)</p>	<p>Mise à jour des politiques, des processus et de la formation, y compris la mise en place de mécanismes de vérification et la mise à jour du cadre de conformité.</p>	<p>31 décembre 2024</p>
<p>N° 2 : La portée du cadre actuel de conformité des contrats du MDN et des FAC devrait être élargie en fonction des risques de manière à inclure les contrats du MDN pour lesquels SPAC est l'autorité contractante. Cela permettra de garantir le respect des exigences principales en matière d'approvisionnement, dans la mesure où elles relèvent de la responsabilité du MDN et des FAC en tant qu'autorité technique et en tant que chargé de projet.</p>	<p>Le SMA(Mat) mettra en œuvre une évaluation axée sur les risques de façon à déterminer des activités de vérification de la conformité pour y inclure les contrats du MDN pour lesquels SPAC est l'autorité contractante.</p>	<p>BPR : SMA(Mat)</p>	<p>Élargir la portée des contrats qui doivent faire l'objet de conformité de manière à inclure les contrats pour lesquels SPAC est l'autorité contractante au nom du MDN.</p> <p>Adapter le cadre de conformité actuel pour que les marchés de SPAC puissent aborder les exigences en matière de conformité du MDN dans le cadre de ces marchés.</p>	<p>31 mars 2024</p>

Recommandation	Réponse de la direction	Secteur responsable	Livrables prévus par action	Date d'achèvement prévue
<p>N° 3 : De la formation et de l'orientation devraient être élaborées pour renforcer les pratiques de gestion de l'information pour les dossiers de passation de marchés afin de démontrer efficacement la conformité et l'accès à l'information en temps opportun.</p> <p>L'exploration et la mise en œuvre de solutions numériques visant à améliorer l'entreposage et l'organisation de l'information sur la passation de marchés devraient être planifiées et exécutées.</p>	<p>Le MDN et les FAC tireront parti de la transformation numérique pour s'assurer que les capacités et les solutions en matière de gestion de l'information sont exploitées afin de mieux gérer les ressources d'information et les actifs de données associés à la gestion du cycle de passation des marchés.</p> <p>Des politiques, des directives, des procédures spécifiques en matière d'orientation et de formation seront élaborées ou révisées puis communiquées. Elles viseront les experts en gestion de l'information, les équipes chargées de l'approvisionnement, les autorités contractantes et les groupes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Il s'agira notamment de la gestion du cycle de passation des marchés, de l'application des règles de gestion de l'information et de la manière de sauvegarder et de trouver l'information.</p>	<p>BPR : BTN BC : SMA(Mat)</p>	<p>Examiner ou élaborer des politiques, des directives, des procédures et des responsabilités en matière de gestion de l'information relativement à la passation de marchés.</p> <p>Modifier, élaborer des plans de communication et de formation.</p>	<p>31 mars 2024</p> <p>31 décembre 2024</p>
<p>N° 4 : Des mesures de contrôle permettant la divulgation proactive sur le Portail du gouvernement ouvert doivent être renforcés afin de s'assurer que tous les contrats du MDN et des FAC sont divulgués de manière complète, précise et opportune.</p>	<p>La période de grâce actuelle de 30 jours pour signaler les attributions de contrats dans le SGDM sera supprimé des politiques et procédures internes.</p> <p>Les N1 seront avisés que tous les contrats et toutes les modifications connexes doivent être enregistrés dans le SGDM dès leur attribution ou dès qu'un intervenant externe (SPAC/SPC/CDC) est l'autorité contractante. Les données contractuelles doivent être immédiatement saisies dans le SGDM dès la réception du contrat.</p> <p>Collaborer avec le SMA(Fin) pour mettre en œuvre une mesure de contrôle de la qualité qui, si possible, garantira que toutes les factures qui se trouvent dans le module des finances sont liées à un contrat dans le système d'entreprise.</p>	<p>BPR : SMA(Mat) BC : Sec gén, BTN, SMA(Fin)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. SMA(Mat) informe tous les N1 à propos du changement de politique 2. Le MAA est mis à jour 3. Le CCP en est informé 4. Le contenu des cours est mis à jour 5. Le bulletin sur l'approvisionnement et la passation de marchés est publié 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 13 mars 2023 2. 31 mars 2023 3. 31 mars 2023 4. 30 juin 2023 5. 31 mars 2023

Recommandation	Réponse de la direction	Secteur responsable	Livrables prévus par action	Date d'achèvement prévue
	À long terme, la mise en œuvre d'un système d'approvisionnement électronique permettra des contrôles au niveau du système qui garantiront la conformité aux exigences en matière de rapports (le calendrier dépend de <i>Défense</i> et de la capacité)			

Appendice C : Ventilation des résultats

Critères d'audit	Évaluation de l'audit (conforme, partiellement conforme, non conforme, impossible à évaluer, sans objet)	Justifications pour les évaluations
<p>Objectif de l'audit 1 : L'intégrité du processus d'approvisionnement a été maintenue, conformément au Code de valeurs et d'éthique du secteur public et à la Directive sur les conflits d'intérêts.</p>		

Critères d'audit	Évaluation de l'audit (conforme, partiellement conforme, non conforme, impossible à évaluer, sans objet)	Justifications pour les évaluations
<p>1. Les fonctionnaires et les titulaires de charges publiques veillent à ce que l'intégrité du processus de passation des marchés soit préservée et conforme au Code de valeurs et d'éthique du secteur public Code de valeurs et d'éthique du secteur public et à la Directive sur les conflits d'intérêts.</p>	Partiellement conforme	<p>Aucune preuve n'a été trouvée dans le dossier qui démontre que l'intégrité du processus d'approvisionnement n'a pas été maintenue.</p> <p>Les informations disponibles au moment de l'audit étaient insuffisantes déterminer de manière définitive s'il y avait des conflits d'intérêts potentiels pour les employés du MDN, les membres des FAC et le personnel de McKinsey, conformément au Code de déontologie.</p>
<p>2. La conclusion d'un marché avec d'anciens fonctionnaires et titulaires de charge publique est exécutée avec intégrité conformément à la Directive sur les conflits d'intérêts, à la Loi sur les conflits d'intérêts et aux instruments de politique sur l'approvisionnement.</p>	Conforme	<p>Aucune preuve de non-conformité n'a été trouvée dans le dossier en ce qu'il s'agit de la passation de marchés par d'anciens fonctionnaires. Dans la plupart des cas, les anciens membres des FAC ne s'inscrivaient pas dans les délais prescrits en ce qui concerne les restrictions relatives à l'après-mandat.</p>
<p>Objectif de l'audit 2 : Les approvisionnements ont été effectués de manière équitable, ouverte et transparente conformément à la Politique du Conseil du Trésor en vigueur à l'époque (Politique sur les marchés ou Directive sur la gestion de l'approvisionnement).</p>		
<p>1. Approvisionnement : non concurrentiel – Il existe des documents à l'appui de la justification des marchés non concurrentiels conformément à l'article 6 du Règlement sur les marchés de l'État.</p>	Partiellement conforme	<p>Plusieurs contrats n'étaient pas assortis de stratégies d'approvisionnement comprenant une définition détaillée des besoins (EDT), une évaluation du risque et une justification de l'instrument d'approvisionnement sélectionné. Deux commandes subséquentes subsistent après la date d'expiration de l'offre à commandes en février 2023.</p>

Critères d'audit	Évaluation de l'audit (conforme, partiellement conforme, non conforme, impossible à évaluer, sans objet)	Justifications pour les évaluations
<p>2. Approvisionnement : concurrentiel – Les critères d'évaluation des soumissions étaient énoncés dans la demande de propositions et ont été utilisés pour sélectionner les entrepreneurs d'une manière ouverte, équitable et transparente.</p>	<p>Conforme</p>	<p>Le premier marché concurrentiel était largement conforme aux processus exigés conformément aux politiques.</p> <p>Le deuxième marché n'a pas pu être entièrement évalué, puisque la documentation a été éliminée conformément à la période de conservation de 6 ans des dossiers contractuels. Toutefois, les éléments qui ont pu être évalués étaient conformes.</p>
<p>3. Gestion des marchés – Les marchés et les modifications de marché ont été approuvés avant la réception de services ou avant l'expiration du marché initial, et les documents à l'appui sont conservés au dossier. Un suivi documenté et une attestation de la prestation des services ont été mis en œuvre.</p>	<p>Conforme</p>	<p>La gestion des contrats a généralement été effectuée conformément à la Politique et à aux directives. Les services ont été fournis après la signature des contrats ou des modifications, les exigences en matière de sécurité ont été identifiées de manière cohérente et le suivi de l'exécution des contrats a eu lieu. La discipline en matière de gestion de l'information et les pratiques pourraient être améliorées.</p>
<p>4. Pouvoir d'attestation (article 34) – Le pouvoir d'attestation est exécuté par une personne ayant le pouvoir délégué pour le faire, est accompli en temps opportun et vérifie l'exactitude du paiement demandé (article 34 de la LGFP).</p>	<p>Partiellement conforme</p>	<p>Les contrôles financiers ont généralement fonctionné comme prévu (article 32, article 34, DP). Des irrégularités de paiement ont été constatées pour deux contrats dans le cadre desquels des paiements ont été effectués avant que les services aient été rendus.</p>
<p>5. Divulgence proactive – Les marchés, y compris les modifications, évalués à plus de 10 000 \$ satisfont aux exigences minimales en matière de divulgation proactive.</p>	<p>Non conforme</p>	<p>Des problèmes de divulgation proactive ont été observés. Plusieurs contrats n'ont pas été divulgués de manière proactive et d'autres ont été divulgués de manière inexacte comme étant concurrentiels plutôt que non concurrentiels.</p>

Objectif de l'audit 3 : Les approvisionnements ont été effectués conformément aux processus internes et aux cadres de contrôle de l'organisme (c'est-à-dire, conformément aux cadres de gestion de l'approvisionnement, aux contrôles financiers et aux contrôles de sécurité).		
1. Les approvisionnements sont effectués conformément aux processus internes et aux cadres de contrôle de votre ministère.	Conforme	Un cadre de contrôle établi comprenant des comités de gouvernance, un mécanisme d'examen de la conformité des contrats, une formation sur la DP et l'utilisation d'une liste de contrôle pour la vérification des comptes a été utilisé, le cas échéant.