



Examen des marchés fédéraux attribués à McKinsey & Company (du 1er janvier 2011 au 7 février 2023) effectué par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Services publics et Approvisionnement Canada

Publié : le 2023-06-26

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada,
représenté par la présidente du Conseil du Trésor, 2023

Publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
90 rue Elgin, Ottawa, Ontario, K1A 0R5, Canada

No de catalogue BT22-276/2023F-PDF
ISBN: 978-0-660-67728-6

Ce document est disponible sur le site Web du gouvernement du Canada à l'adresse www.canada.ca

Ce document est disponible en médias substitués sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé
pour désigner tant les hommes que les femmes.

Also available in English under the title: Federal Contracts Awarded to McKinsey & Company (January 1, 2011, to February 7, 2023): A Review by the Treasury Board of Canada Secretariat and Public Services and Procurement Canada

Examen des marchés fédéraux attribués à McKinsey & Company (du 1er janvier 2011 au 7 février 2023) effectué par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Services publics et Approvisionnement Canada

Sur cette page

- [Résumé](#)
- [L'approvisionnement au sein du gouvernement du Canada](#)
- [Responsabilité et supervision du processus d'approvisionnement](#)
- [Revue des marchés avec McKinsey](#)
- [Résultats de l'examen](#)
 - [L'intégrité du processus d'approvisionnement a été maintenue](#)
 - [Défis rencontrés dans l'administration de l'approvisionnement \(amélioration continue des pratiques d'approvisionnement\)](#)
 - [Documentation](#)
 - [Langues officielles dans l'approvisionnement](#)

- Sécurité des marchés
- Améliorer l'approvisionnement en services spécialisés d'analyse comparative
- Possibilités d'améliorer la transparence
- Les fournisseurs du gouvernement du Canada
- Points à prendre en considération lors de la passation d'un marché de services professionnels
- Conclusion

Résumé

En janvier 2023, le premier ministre a demandé à la présidente du Conseil du Trésor et au ministre de Services publics et Approvisionnement Canada de réaliser un examen des marchés fédéraux attribués à McKinsey & Company (McKinsey). Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) et Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) ont par la suite examiné tous les marchés attribués à McKinsey par les ministères et organismes assujettis à la Directive sur la gestion de l'approvisionnement, du 1^{er} janvier 2011 au 7 février 2023.

Les 10 ministères qui avaient conclu des marchés avec McKinsey ont entrepris des audits internes, réalisés par l'unité d'audit interne indépendante de chaque organisme, et ont produit des rapports d'audit individuels par ministère.

Ces audits ministériels n'ont permis de trouver aucune preuve d'ingérence politique dans les marchés attribués à McKinsey ou d'atteinte à l'intégrité du processus d'approvisionnement.

Cependant, les audits ont permis de constater que certaines exigences et procédures administratives n'ont pas été systématiquement respectées. Par exemple, les documents consignés dans certains dossiers d'approvisionnement étaient insuffisants ou manquants, et des erreurs ont été relevées dans la déclaration des marchés conformément aux exigences de publication proactive.

Lorsque des améliorations possibles ont été constatées, notamment la passation de marchés gouvernementaux pour l'obtention de services spécialisés tels que l'analyse comparative, les rapports d'audit ministériels comprennent un plan d'action de la gestion énonçant les mesures prises pour améliorer les procédures et les pratiques internes.

Même si les audits ne visaient que les marchés passés avec un seul fournisseur sur une période précise, le SCT et SPAC ont saisi cette occasion pour définir des mesures plus vastes, conformément à leurs mandats respectifs, et ainsi renforcer la politique, l'orientation et la formation en matière de marchés publics, de même que les pratiques de mise en œuvre et les méthodes de passation des marchés dans l'ensemble du gouvernement fédéral. À cette fin, les deux organisations ont également examiné des données supplémentaires, notamment les délibérations du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (OGGO). Parallèlement à l'examen des marchés McKinsey, le gouvernement fédéral a également annoncé dans le budget 2023 son engagement à réduire les dépenses en services professionnels.

Le SCT et le PSPC continueront à travailler ensemble afin d'aider les ministères et les organismes à acquérir les biens et les services dont ils ont besoin et de mettre en place des contrôles appropriés fondés sur les risques pour répondre aux attentes du public en matière de passation de marchés au sein du gouvernement du Canada, c'est-à-dire l'obtention du

meilleur rapport qualité-prix pour la population canadienne d'une manière équitable, ouverte et transparente. Les travaux se poursuivront également pour renouveler le régime d'intégrité du gouvernement du Canada.

Les renseignements obtenus dans le cadre de cet examen pourraient également étayer les examens externes effectués par le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement et le Bureau du vérificateur général du Canada. Le SCT et SPAC cherchent continuellement à renforcer leurs politiques, leurs pratiques et leur communauté d'approvisionnement, et accueilleront favorablement toutes les conclusions de ces examens externes.

L'approvisionnement au sein du gouvernement du Canada

Au cours d'une année donnée, le gouvernement fédéral conclut en moyenne plus de 350 000 marchés visant l'obtention de biens et de services. D'après les données fournies par les ministères au moyen de la publication proactive des renseignements sur les marchés d'une valeur supérieure à 10 000 \$, 91 % de la valeur totale des marchés de services, y compris les services professionnels, ont été attribués sur une base concurrentielle en 2021-2022.

Les marchés doivent être émis conformément aux lois, aux règlements, aux accords commerciaux et aux politiques du Conseil du Trésor. Les administrateurs généraux, tels que les administrateurs des comptes, sont chargés de s'assurer que leurs organismes ont mis en place les contrôles, la surveillance et les processus appropriés pour les marchés administrés par leurs ministères. À compter de mai 2021, chaque ministère et organisme doit avoir désigné un cadre supérieur pour la gestion de

l'approvisionnement. Celui-ci est chargé de définir, de mettre en œuvre et de maintenir un cadre de gestion de l'approvisionnement conforme à la législation et à la politique du Conseil du Trésor.

SPAC et Services partagés Canada (SPC), dans leur rôle de fournisseurs de services communs, assistent les ministères et organismes dans leurs activités quotidiennes en passant des marchés pour leur compte, ainsi qu'en leur donnant accès à une expertise en approvisionnement et à des mécanismes de passation de marchés spécialisés.

SPAC achète une vaste gamme de biens et de services pour plus de 100 ministères et organismes gouvernementaux, et dispose d'un pouvoir exclusif en matière d'approvisionnement en vertu de la Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux. Pour des raisons d'efficacité, le ministre délègue partiellement ce pouvoir à d'autres ministères. Ce mandat d'approvisionnement donne à SPAC un rôle de chef de file dans l'approvisionnement fédéral, ce qui comprend :

- la supervision de l'élaboration et du déploiement de stratégies pangouvernementales;
- l'élaboration de processus et d'outils modernes visant à préserver l'intégrité du système d'approvisionnement fédéral.

Le mandat du SCT consiste notamment à fournir des conseils et à formuler des recommandations à l'intention du Conseil du Trésor sur l'utilisation des fonds publics dans les programmes et les services, la réglementation et la gestion de l'appareil gouvernemental. Dans le cadre de ce mandat, le SCT, par l'intermédiaire du Bureau du contrôleur général :

- définit le cadre administratif, au moyen de politiques et de directives, qui établit les responsabilités qui incombent aux administrateurs généraux dans la gestion de l'approvisionnement;

- favorise l'adoption de pratiques saines en tenant à jour et en mettant en place des communautés professionnelles grâce à diverses activités de recrutement, de formation et de perfectionnement.

Responsabilité et supervision du processus d'approvisionnement

D'importantes responsabilités en matière de passation de marchés incombent à tous les ministères et organismes. Les responsabilités en matière de reddition de comptes et de supervision des processus d'approvisionnement liés aux marchés fédéraux, y compris les marchés visant l'obtention de services professionnels, sont réparties entre le SCT et SPAC ou SPC en tant que fournisseurs de services communs, ainsi que les ministères et organismes.

Les processus d'approvisionnement comprennent des mécanismes de contrôle proportionnels au niveau de risque associé à chaque marché. Par exemple, si un marché présente un risque élevé en raison de sa valeur et de sa complexité, des mesures ou des exigences particulières peuvent être mises en place pour faciliter la gestion du marché, telles que :

- la mise en place par un ministère d'une structure de gouvernance appropriée pour chaque marché conclu en vue de superviser la stratégie adoptée et de gérer l'exécution du marché;
- la conclusion par SPAC ou SPC d'un marché au nom d'un ministère ou d'un organisme pour assurer une surveillance et des contrôles supplémentaires.

De plus, l'approbation du Conseil du Trésor est requise pour les marchés dont la valeur est supérieure aux limites contractuelles d'un ministère.

Les vérificateurs internes des ministères peuvent réaliser des audits des processus d'approvisionnement et des cadres de contrôle mis en place au sein de leur organisation. Comme l'indique la politique du Conseil du Trésor, les résultats de ces audits doivent être publiés sur le site Internet du ministère (à quelques exceptions près qui poseraient un risque pour la sécurité).

Certains organismes indépendants peuvent également contribuer à la supervision le processus de passation des marchés. Par exemple :

- le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement, qui rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre des Services publics et de l'Approvisionnement Canada, enquête sur les plaintes concernant l'administration des marchés fédéraux;
- le Bureau du vérificateur général, qui appuie le Parlement en lui fournissant des informations objectives et factuelles ainsi que des conseils d'experts sur les programmes et les activités du gouvernement, recueillis dans le cadre d'audits;
- le Tribunal canadien du commerce extérieur, qui rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre des Finances, enquête sur les plaintes relatives à l'approvisionnement, assujetties aux accords commerciaux du Canada.

En outre, des mécanismes particuliers contribuent au respect des principes d'équité et de responsabilisation en matière de passation de marchés. Le Programme de surveillance de l'équité de SPAC fournit aux ministères clients, aux fournisseurs du gouvernement, au Parlement et à la population canadienne une assurance indépendante que SPAC mène ses activités de manière équitable, ouverte et transparente. Le programme prévoit la participation d'un tiers indépendant agissant comme surveillant de l'équité pour les marchés concurrentiels lorsque certains critères s'appliquent,

comme la nécessité d'obtenir l'approbation du Conseil du Trésor, la complexité élevée du marché ou le risque élevé de ce dernier. Des surveillants de l'équité sont également utilisés pour d'autres marchés, le cas échéant. En pratique, les surveillants de l'équité indépendants ont pour mandat de :

- suivre les activités d'approvisionnement, en tout ou en partie;
- donner des opinions impartiales sur l'équité, l'ouverture et la transparence des activités dans des rapports qui sont accessibles au public sur le site Internet de SPAC.

De plus, SPAC administre le régime d'intégrité, un programme pangouvernemental de suspension et d'exclusion conçu pour garantir que le gouvernement fédéral fait affaire avec des fournisseurs éthiques au Canada et à l'étranger :

- en vertu du régime d'intégrité, un fournisseur peut être suspendu ou déclaré inadmissible à faire affaire avec le gouvernement du Canada s'il a été accusé ou reconnu coupable de l'une des infractions énoncées dans la Politique d'inadmissibilité et de suspension ou condamné pour des infractions similaires à l'étranger;
- lors de l'élaboration du régime d'intégrité, SPAC a consulté et continue de collaborer avec des associations de l'industrie et des experts indépendants afin d'améliorer continuellement ses outils et ses processus.

Enfin, les ministères et organismes sont tenus de publier de manière proactive les renseignements sur les marchés de plus de 10 000 \$, de même que les marchés d'offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement.

Revue des marchés conclus avec McKinsey

Le 11 janvier 2023, le premier ministre a chargé la présidente du Conseil du Trésor et le ministre de Services publics et Approvisionnement Canada de ce qui suit :

- examiner les marchés attribués à McKinsey;
- vérifier si les processus de passation des marchés utilisés sont conformes à la politique du Conseil du Trésor et aux cadres de contrôle interne du ministère.

Le 8 février 2023, le SCT a demandé aux ministères assujettis à la Directive sur la gestion de l'approvisionnement de recenser leurs marchés conclus avec McKinsey entre le 1^{er} janvier 2011 et le 7 février 2023 et de procéder à un audit interne de ces marchés. Dix ministères ont indiqué avoir conclu 39 marchés avec McKinsey ou avoir agi en tant qu'autorité contractante pour ces marchés. Parmi ces marchés, 19 ont été attribués sous forme de commandes subséquentes à une offre à commandes non concurrentielle établie par SPAC avec McKinsey pour des services d'analyse comparative spécialisés.

La fonction d'audit interne indépendante de chaque ministère a effectué son audit conformément aux normes professionnelles de l'Institut des vérificateurs internes, telles qu'elles sont énoncées dans le Cadre de référence international des pratiques professionnelles. Au 27 mars 2023, toutes les fonctions d'audit internes des 10 ministères avaient produit des rapports. Ces rapports ont été publiés le 30 mars 2023.

Ces audits visaient les pratiques d'approvisionnement pour les marchés passés avec un seul fournisseur (McKinsey) au cours d'une période donnée afin de déterminer la mesure dans laquelle :

1. l'intégrité du processus d'approvisionnement a été maintenue, conformément au Code de valeurs et d'éthique du secteur public et de la Directive sur les conflits d'intérêts;
2. les marchés ont été passés de manière équitable, ouverte et transparente conformément à la politique du Conseil du Trésor qui était en vigueur à l'époque (Politique sur les marchés ou la Directive sur la gestion des achats);
3. le processus d'approvisionnement est conforme aux processus internes et aux cadres de contrôle de l'organisation (c.-à-d. conformément aux cadres de gestion des approvisionnements, aux contrôles financiers et aux contrôles de sécurité).

Lorsque des possibilités d'amélioration étaient mentionnées dans les rapports d'audit ministériels, ceux-ci comprenaient un plan d'action de la gestion énonçant les mesures prises pour améliorer les procédures et les pratiques internes.

Le SCT et SPAC ont également examiné d'autres renseignements utiles se rapportant aux marchés de services professionnels, notamment :

- les examens des pratiques d'approvisionnement menés par le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement entre 2018 et 2023;
- les témoignages et les observations tirés de l'étude OGGO de 2023 sur les marchés de consultation octroyés par le gouvernement fédéral à McKinsey & Company;
- une analyse par administration des pratiques exemplaires adoptées dans les pays pairs.

Le SCT et SPAC ont utilisé les résultats de l'examen pour déterminer s'il est possible de renforcer les vastes domaines de politique ou les pratiques en matière d'approvisionnement. L'examen a également permis de faire le point sur les mesures que le SCT et SPAC ont récemment prises ou

prennent actuellement, dans le cadre de leurs mandats respectifs, pour renforcer la politique, l'orientation et la formation fédérales en matière d'approvisionnement, ainsi que les pratiques de mise en œuvre et les approches contractuelles dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

De plus, la ministre de SPAC a demandé à l'ombudsman de l'approvisionnement d'examiner les pratiques d'approvisionnement associées aux marchés attribués à McKinsey. Cet examen est en cours.

Résultats de l'examen

L'intégrité du processus d'approvisionnement a été maintenue

Le maintien de l'intégrité du processus d'approvisionnement fédéral est essentiel à la confiance de la population canadienne dans le gouvernement du Canada.

Les audits réalisés au sein des ministères ayant conclu des marchés avec McKinsey n'ont permis de révéler aucune preuve d'ingérence politique. Conformément aux systèmes de contrôle ministériels fondés sur le risque, presque tous les marchés ont été approuvés par des agents d'approvisionnement et attribués de manière appropriée conformément aux limites contractuelles et aux délégations du ministère administrant le marché. Dans les deux cas, cela ne s'est pas produit en raison d'une erreur administrative technique selon laquelle un fonctionnaire de rang plus élevé aurait dû donner son accord compte tenu de la nature du marché.

Les audits ministériels ont permis de constater que certains ministères ont établi de bonnes pratiques qui respectent ou surpassent les exigences de la politique du Conseil du Trésor. Par exemple :

- plusieurs ministères ont établi des comités d'examen de l'approvisionnement ou une structure de gouvernance similaire afin d'accroître la surveillance des marchés selon les risques;
- SPAC fait partie des ministères qui ont récemment mis sur pied un comité d'examen de l'approvisionnement, dont le mandat particulier est d'examiner les aspects relatifs à la bonne gestion des marchés publics fédéraux, de formuler des recommandations à ce sujet et de les mettre en œuvre;
- il a été constaté que certains ministères avaient mis en place des politiques et des pratiques saines pour le respect des engagements en matière de valeurs et d'éthique, ainsi que des exigences prévues dans les processus concurrentiels où les soumissionnaires doivent indiquer tout ancien titulaire de charge publique associé à leurs offres respectives.

Difficultés relatives à l'administration des marchés (amélioration continue des pratiques d'approvisionnement)

Les audits ministériels n'ont permis de relever aucun élément probant permettant d'établir que l'intégrité du processus d'approvisionnement n'a pas été préservée. Cependant, il a été constaté que certaines exigences administratives n'étaient pas systématiquement respectées, notamment :

- l'ordre dans lequel les procédures doivent être suivies (par exemple, des travaux supplémentaires ne commençant pas sur un marché tant qu'un avenant n'est pas signé);
- les exigences ministérielles en matière de gouvernance (telles que la surveillance par le comité ministériel d'examen de l'approvisionnement);
- l'assurance que les factures fournissent suffisamment de renseignements sur les travaux terminés ou accomplis.

Ces types de problèmes administratifs ont été relevés dans un certain nombre de dossiers d'approvisionnement de plusieurs ministères. En réponse aux constatations formulées dans le cadre des audits, ces ministères intégreront des mesures visant à résoudre ces problèmes dans le plan d'action de la gestion. Certains des problèmes recensés étaient révélateurs de problèmes administratifs plus vastes, et les plans d'action de la gestion de plusieurs ministères précisent les domaines dans lesquels des améliorations continues sont apportées.

Le gouvernement du Canada prend continuellement des mesures afin de moderniser et d'améliorer la façon dont il gère tous ses approvisionnements. Plus particulièrement, en mai 2021, le SCT a adopté la Directive sur la gestion de l'approvisionnement qui renforce la gestion de l'approvisionnement grâce à la nomination d'un haut fonctionnaire désigné dans chaque ministère. Ces fonctionnaires sont chargés de :

- mettre en œuvre un cadre d'approvisionnement ministériel composé de processus, de systèmes et de contrôles, et de le tenir à jour;
- satisfaire les besoins du ministère en professionnels de l'approvisionnement;
- soutenir l'amélioration des outils et des pratiques d'approvisionnement pangouvernementaux.

Cet examen a permis de confirmer l'importance d'examiner régulièrement les systèmes de contrôle des ministères visant à vérifier leur efficacité et déterminer les domaines à améliorer pour renforcer les pratiques en matière de passation de marchés.

Mesure

Le SCT :

- a mis à jour la Directive sur la gestion de l'approvisionnement afin d'y ajouter l'obligation que les hauts fonctionnaires désignés pour la gestion de l'approvisionnement mettent en place un système de contrôle interne fondé sur les risques qui est tenu à jour et qui fait l'objet d'un suivi et d'un examen afin de garantir, dans une mesure raisonnable, que les activités d'approvisionnement sont menées conformément au cadre de gestion des marchés publics du ministère ainsi qu'aux lois, aux règlements et aux politiques applicables;
- mettra à jour le *Guide sur le contrôle interne en matière de gestion financière* afin d'aider les dirigeants principaux des finances des ministères à renforcer les principaux cadres de contrôle interne en améliorant l'examen et les tests réguliers des contrôles d'approvisionnement dans le cadre des contrôles financiers généraux des ministères.

En tant que fournisseur de services communs et d'acheteur central du gouvernement du Canada, SPAC joue également un rôle important dans l'administration des approvisionnements fédéraux. Parmi ses responsabilités, SPAC :

- met en place des mécanismes d'approvisionnement, y compris des arrangements en matière d'approvisionnement et des offres à commandes, afin de simplifier le processus d'approvisionnement grâce à la présélection de fournisseurs satisfaisant aux critères obligatoires, tels que la capacité de l'entreprise et/ou les critères financiers, permettant une utilisation par les ministères clients des biens et services couramment acquis;
- agit à titre de centre d'excellence en approvisionnement du gouvernement et appuie les activités opérationnelles de

l'administration de l'approvisionnement au moyen d'outils, de guides et d'un manuel d'approvisionnement indiquant et décrivant les pratiques exemplaires à l'intention des fonctionnaires.

Dans le cadre de l'examen des marchés fédéraux attribués à McKinsey, 19 marchés attribués étaient des commandes subséquentes attribuées au fournisseur dans le cadre d'une offre à commandes mise en place par SPAC pour l'obtention de services spécialisés d'analyse comparative. L'audit interne des marchés que SPAC a conclus avec McKinsey a permis de confirmer l'intégrité de ses processus d'approvisionnement et leur conformité à la politique du Conseil du Trésor. Cependant, l'audit a permis de déceler certaines lacunes dans le respect des procédures et des documents relatifs aux exigences et aux justifications des clients, ce qui limitait la capacité de SPAC à démontrer l'acquittement de ses responsabilités en tant que fournisseur de services communs.

Mesure

SPAC, en sa qualité de fournisseur de services communs pour les services d'approvisionnement fédéraux, s'est engagé à :

- mettre à jour son guide de politique, ses processus et ses outils pour refléter clairement son rôle dans la garantie de l'intégrité du processus d'approvisionnement grâce à une fonction d'examen rigoureuse;
- examiner les mécanismes d'approvisionnement fédéraux pour les services d'analyse comparative spécialisés afin de s'assurer qu'ils respectent les principes d'équité, d'ouverture et de transparence;
- renforcer son processus de contrôle de la qualité pour déterminer les risques associés au respect des principales politiques et procédures fédérales en matière d'approvisionnement;

- réviser son guide de politique afin de clarifier les responsabilités relatives aux procédures et aux documents notés dans la cadre de l'examen.

Les conclusions des audits ont renforcé la nécessité de continuer à investir dans le perfectionnement professionnel de la communauté de l'approvisionnement. Les spécialistes en approvisionnement sont chargés de planifier et de réaliser les achats de matériel, de fournitures, d'équipements et de services qui appuient la mise en œuvre des programmes gouvernementaux de la façon la plus rentable possible pour l'État. Les spécialistes interprètent les politiques en vigueur et proposées et prodiguent des conseils à cet effet, en veillant à ce que les politiques, les directives et les pratiques soient comprises, à jour et pertinentes.

Dans son rôle de coordinateur des communautés, le SCT continuera d'aider les ministères à renforcer les capacités et la professionnalisation de la communauté fédérale d'approvisionnement afin de promouvoir les pratiques exemplaires et d'atténuer les types d'erreurs administratives relevées dans cet examen.

Le soutien continu du SCT consistera notamment à aider les ministères à :

- recruter des professionnels qualifiés;
- mettre à jour la liste de compétences et de comportements que les professionnels de l'approvisionnement sont censés posséder;
- faire avancer la modernisation prévue de la formation obligatoire pour tous les professionnels de l'approvisionnement;
- soutenir les hauts fonctionnaires chargés de la gestion de l'approvisionnement grâce aux pratiques exemplaires et aux leçons tirées des constatations générales.

Des mesures précises visant le perfectionnement professionnel sont également prévues dans les sections pertinentes ci-dessous.

Documentation

Dans le cadre de directives complémentaires, le SCT énonce les exigences des ministères en matière de gestion de l'information, y compris les documents d'approvisionnement, afin d'appuyer la transparence et la surveillance et de respecter les obligations juridiques des ministères. Par exemple :

- la Directive sur les services et le numérique définit les responsabilités des ministères quant à l'établissement, la mise en œuvre et le respect des périodes de conservation établies pour tous les types d'informations et de données, le cas échéant, selon le format;
- la Directive sur la gestion de l'approvisionnement énonce les responsabilités pour ce qui est de veiller à ce que des documents précis et complets soient conservés dans le dossier des marchés afin de faciliter la surveillance de la gestion et les audits, le cas échéant.

Dans les rapports des audits internes, il a été établi que la gestion des documents liés aux marchés passés par la plupart des ministères avec McKinsey posait un problème. Cette observation est conforme aux conclusions des examens généraux des pratiques d'approvisionnement du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement, lesquelles faisaient état de certains problèmes concernant :

- les documents insuffisants à l'appui d'une stratégie d'achat donnée;
- l'ordre dans lequel les documents ont été remplis;
- les documents insuffisants à l'appui de l'évaluation des offres.

Ces erreurs administratives indiquent que les responsabilités des ministères énoncées dans la Directive sur la gestion de l'approvisionnement doivent être renforcées et appliquées de manière cohérente.

Mesure

Le SCT a modifié la Directive sur la gestion de l'approvisionnement afin de clarifier les exigences en matière de documentation pour les marchés. Ces modifications viseront à renforcer la responsabilité des autorités contractantes ministérielles de produire des documents d'approvisionnement précis et complets et de les conserver dans le dossier de passation des marchés pour :

- faciliter la surveillance de la gestion et les audits;
- démontrer que l'approvisionnement est effectué de manière équitable, ouverte et transparente.

Cette responsabilité comprend la conservation d'une copie du marché dûment signé dans le dossier, ainsi que la documentation sur la justification du choix d'une stratégie d'approvisionnement non concurrentielle, au besoin. Ces exigences s'ajoutent à l'exigence actuelle de conserver la documentation sur la justification d'un processus d'appel d'offres limité conformément aux accords commerciaux applicables.

En mai 2022, SPAC a intégré les exigences relatives à la documentation électronique des dossiers d'approvisionnement dans le *Guide des approvisionnements*. Ces exigences consistent à :

- établir une approche plus organisée de l'approvisionnement;

- s'assurer que toute personne examinant le dossier peut trouver les documents avec un minimum d'effort.

SPAC réexaminera ces outils d'orientation une fois que le SCT aura modifié sa Directive sur la gestion de l'approvisionnement. SPAC exige également l'emploi d'une liste de vérification des dossiers d'approvisionnement, qui a été établie en septembre 2022.

La mise en place de saines pratiques de gestion de l'information est essentielle dans le cadre de l'approvisionnement fédéral, tout comme une documentation exhaustive permettant de conclure que les processus d'approvisionnement sont effectués de manière équitable, ouverte et transparente. Le SCT continuera de renforcer la capacité et les compétences des professionnels de l'approvisionnement en matière de gestion de l'information. Ce faisant, il s'appuiera sur les efforts déployés précédemment dans ce domaine, comme l'élaboration du document intitulé Compétences de la collectivité des approvisionnements du gouvernement du Canada (2018) du SCT, qui précise les documents qui doivent être produits ainsi que la façon dont les dossiers et les renseignements doivent être gérés.

Mesure

- Le SCT examinera le cadre de compétences de la collectivité des approvisionnements du gouvernement du Canada et travaillera avec des spécialistes de l'approvisionnement de tous les ministères et organismes pour s'assurer que les compétences en gestion des documents sont comprises et demeurent à jour et pertinentes.
- SPAC s'appuiera sur les récents travaux stratégiques en élaborant et en fournissant des directives et une formation supplémentaires sur la gestion de l'information sur l'approvisionnement. Après la

mise en œuvre de ces mesures, SPAC examinera un échantillon de dossiers d'approvisionnement afin de valider l'efficacité des mesures.

Langues officielles dans l'approvisionnement

Le respect des langues officielles du Canada fait partie intégrante des droits de chaque Canadien et Canadienne. Dans le cadre de l'approvisionnement, les ministères et organismes doivent respecter leurs obligations légales en vertu de la *Loi sur les langues officielles* afin de garantir que le droit de la population canadienne d'être entendus et compris dans la langue officielle de leur choix est respecté.

Bien que le respect de la politique du Conseil du Trésor sur les langues officielles ne fasse pas partie des objectifs des audits internes des ministères, l'OGGO a soulevé plusieurs questions et observations sur l'utilisation des langues officielles dans les marchés lors de son étude des marchés fédéraux attribués à McKinsey, notamment en ce qui concerne la façon dont la langue des produits livrables est établie et la façon dont les droits linguistiques des fonctionnaires sont respectés.

En vertu de la Directive sur la gestion de l'approvisionnement, les hauts fonctionnaires chargés de la gestion de l'approvisionnement doivent s'assurer que le cadre ministériel de gestion de l'approvisionnement facilite le respect de toutes les obligations légales, notamment les langues officielles :

- lorsque les ministères sont tenus de communiquer avec le public dans les deux langues officielles, la directive exige que les communications avec les fournisseurs soient activement disponibles dans les deux

langues officielles, notamment les communications verbales et les documents écrits;

- les autorités contractantes doivent publier tous les avis, sollicitations et invitations à soumissionner ainsi que les documents de soumission affichés publiquement dans les deux langues officielles. Les versions anglaise et française doivent être publiées simultanément et être de qualité égale pour donner des chances égales aux fournisseurs anglophones et francophones.

En novembre 2022, le SCT a publié son *Guide des langues officielles dans l'approvisionnement fédéral*, qui décrit les obligations légales et les exigences stratégiques, et qui fournit des conseils pratiques sur les langues officielles dans l'approvisionnement fédéral à l'intention des ministères. Il est possible de renforcer les lignes directrices du SCT et de s'assurer qu'elles sont bien comprises par les spécialistes en approvisionnement.

Mesure

- Le SCT a mis à jour son *Guide des langues officielles dans l'approvisionnement fédéral* afin de clarifier les attentes des responsables de l'approvisionnement concernant le respect des droits linguistiques des fonctionnaires et des entrepreneurs dans le cadre des appels d'offres et de la gestion des marchés.

Sécurité des marchés

Chaque mesure administrative liée à l'élaboration et à la gestion d'un marché peut avoir des répercussions sur les exigences de sécurité. Ces dernières doivent être documentées et des contrôles de sécurité doivent

être mis en œuvre et surveillés à toutes les étapes du processus d'approvisionnement afin de fournir une assurance raisonnable que :

- les renseignements, les personnes, les biens et les services sont protégés de manière adéquate;
- les conséquences en matière de sécurité des biens et services achetés sont explicitement examinées.

La sécurité dans la passation de marchés, en particulier la portée et l'utilisation de la Liste de vérification des exigences relatives à la sécurité (LVERS), a été désignée comme une possibilité d'amélioration, et des améliorations sont en cours.

Les audits ministériels internes ont permis d'établir que :

- certains documents relatifs aux habilitations de sécurité des consultants étaient soit incomplets, soit manquants dans le dossier d'approvisionnement;
- la responsabilité du ministère client ou de SPAC quant à la validation du statut de sécurité des entrepreneurs n'est pas bien définie.

Dans le cadre de son examen des rôles et des responsabilités énoncées dans le *Guide des approvisionnements*, SPAC cherchera à clarifier ses responsabilités et celles des ministères clients relativement aux exigences de sécurité du marché.

Le filtrage de sécurité est également considéré depuis plusieurs années comme un domaine à améliorer. Des efforts sont en cours, sans lien avec les audits internes des marchés de McKinsey, pour moderniser la politique de filtrage de sécurité et la prestation de services dans l'ensemble du gouvernement du Canada afin de :

- réduire le temps nécessaire à l'embauche;
- faciliter la diversité et l'inclusion;

- améliorer la posture du gouvernement du Canada en matière de sécurité.

Ces efforts comprennent des mesures visant à clarifier et à améliorer le filtrage de sécurité des entrepreneurs, ainsi qu'à améliorer la documentation et la vérification du niveau d'habilitation des individus.

Améliorer l'approvisionnement en services spécialisés d'analyse comparative

Les mécanismes d'approvisionnement, y compris les arrangements en matière d'approvisionnement et les offres à commandes, sont un outil important permettant de faciliter le processus d'approvisionnement. Ils permettent aux ministères clients d'avoir accès à des fournisseurs présélectionnés qui ont déjà satisfait aux critères obligatoires, comme la capacité de l'entreprise et/ou les critères financiers. Compte tenu de la demande continue des ministères et organismes pour des services d'analyse comparative spécialisés et de la nature exclusive de ces services, SPAC a établi des offres à commandes sur une base non concurrentielle avec cinq fournisseurs d'analyse comparative, dont McKinsey.

Selon l'audit interne de SPAC, il est impossible de déterminer, d'après la documentation au dossier, si le recours à l'offre à commandes avec McKinsey pour les services d'analyse comparative constituait l'outil le plus adapté pour répondre aux exigences des ministères clients.

Étant donné que les offres à commandes actuelles pour les services d'analyse comparative expirent entre février et septembre 2023 (l'offre à commandes avec McKinsey a expiré en février 2023), SPAC a mis en place de nouveaux processus, notamment une fonction d'examen rigoureuse et

des niveaux d'approbation supérieurs, pour toute offre à commandes non concurrentielle restante pour des services d'analyse comparative.

Désormais, SPAC :

- cherche constamment à justifier le recours à un fournisseur unique pour chaque marché;
- vérifie que l'énoncé des travaux du client correspond au champ d'application de l'offre à commandes.

Mesure

Dans le cadre des efforts continus de SPAC pour fournir des services efficaces aux ministères tout en garantissant des processus d'approvisionnement équitables, ouverts et transparents, il :

- procédera à un examen et réfléchira à un remplacement des offres à commandes venant à expiration pour les services d'analyse comparative axés sur le principe d'une concurrence ouverte, juste et transparente – une première étape importante est la mobilisation de l'industrie au moyen d'une demande d'informations pour obtenir des commentaires sur la manière dont de nouveaux instruments pourraient être développés;
- examinera les directives et les outils relatifs aux exigences en matière de documentation pour les offres à commandes non concurrentielles.

Possibilités d'améliorer la transparence

La publication proactive des renseignements sur les marchés aide la population canadienne à comprendre ce que le gouvernement fédéral achète :

- la *Loi sur l'accès à l'information* exige que les ministères et organismes remplissent cinq champs de données pour les marchés et la politique du Conseil du Trésor exige qu'ils remplissent 32 champs de données supplémentaires, dont quatre visent à fournir de plus amples précisions à la population canadienne;
- depuis 2017, les ministères et organismes sont tenus de publier de manière proactive des informations sur les marchés et les modifications de plus de 10 000 \$ dans une base de données centralisée et lisible par machine sur le Portail du gouvernement ouvert;
- les Lignes directrices sur la divulgation proactive des marchés aident les ministères à respecter leurs exigences en matière de rapports en fournissant des conseils aux gestionnaires et aux spécialistes fonctionnels sur la détermination, la collecte, la communication et la publication des renseignements sur les marchés.

Certains des audits ministériels internes ont permis de relever certains problèmes concernant l'exactitude, l'exhaustivité et la publication en temps opportun des renseignements sur les marchés. Le SCT et SPAC ont également observé ces problèmes lors de leur examen des données sur les marchés fournies par les ministères. Une évaluation des données que les ministères publient de manière proactive sur le portail du gouvernement ouvert a révélé que, bien que conformes aux lignes directrices, les descriptions des marchés de services professionnels n'étaient décrites qu'en termes généraux et qu'un contexte supplémentaire aurait été bénéfique.

Mesure

Le SCT :

- a modifié la Directive sur la gestion de l'approvisionnement afin que celle-ci exige des hauts fonctionnaires désignés qu'ils établissent des contrôles internes fondés sur les risques garantissant l'exactitude, l'exhaustivité et la publication proactive en temps opportun des renseignements sur les marchés;
- a mis à jour les Lignes directrices sur la divulgation proactive des marchés pour exiger une plus grande transparence dans les grands marchés de services professionnels supérieurs à 1 million de dollars en demandant aux ministères qu'ils fournissent des détails supplémentaires dans les descriptions de marché.

En 2022-2023, le gouvernement du Canada a lancé le site Web AchatsCanada comme point d'accès unique pour les appels d'offres pour :

- le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux;
- les municipalités, institutions universitaires, écoles et hôpitaux.

Le site Web AchatsCanada améliore la transparence de l'approvisionnement en offrant aux fournisseurs une plateforme centrale et plus intuitive pour rechercher et soumettre des offres sur les possibilités d'approvisionnement du gouvernement.

Les fournisseurs du gouvernement du Canada

Des questions ont été posées au gouvernement concernant les fournisseurs avec lesquels il fait affaire, notamment des considérations sur les conditions potentielles de participation à l'approvisionnement public.

En avril 2023, le SCT a modifié la Directive sur la gestion de l'approvisionnement pour inclure de nouvelles exigences visant à intégrer les droits de la personne, l'environnement, la gouvernance sociale et

d'entreprise et les principes de transparence de la chaîne d'approvisionnement dans les processus d'approvisionnement fédéraux. Ces exigences comprennent le respect du Code de conduite pour l'approvisionnement pour tous les approvisionnements du gouvernement du Canada. Le code définit les attentes des fournisseurs en matière de conduite éthique et stipule que les soumissionnaires doivent divulguer les conflits d'intérêts potentiels, ce qui est obligatoire pour tous les approvisionnements du gouvernement du Canada.

Le gouvernement du Canada continue de prendre des mesures pour renforcer et protéger l'intégrité du système d'approvisionnement fédéral et atténuer les risques posés par les fournisseurs préoccupants.

Mesure

À l'appui des travaux en cours visant à protéger davantage l'intégrité du système d'approvisionnement, SPAC examinera les conditions de participation aux approvisionnements fédéraux pour :

- mieux comprendre avec qui le gouvernement du Canada fait affaire;
- atténuer davantage les risques nouveaux et émergents posés par les fournisseurs préoccupants.

Points à prendre en considération lors de la passation d'un marché de services professionnels

Les services professionnels représentent une vaste catégorie qui couvre une gamme de services que le gouvernement achète pour répondre à des besoins précis liés à une activité ou une initiative particulière. Ces services peuvent inclure :

- de l'assistance et des conseils d'experts techniques, scientifiques ou professionnels (p. ex. avocats, architectes, ingénieurs, personnel médical et consultants en gestion, audit, finances et affaires);
- certains services de santé, d'aide sociale et de formation;
- des services de fonctionnement et d'entretien.

Tout au long de l'examen et des études connexes, des questions ont été soulevées sur la façon dont les ministères prennent la décision de conclure des marchés pour des services professionnels. En fin de compte, la décision de passer un marché appartient aux administrateurs généraux, qui sont responsables des décisions d'investissement et de ressourcement de leur ministère.

Cependant, il est possible d'aider les gestionnaires ministériels, qui ont des responsabilités contractuelles subdélégées, au moyen de conseils sur l'approvisionnement en services professionnels qui énoncent les considérations clés à prendre en compte lors de la prise de décision dans le cadre de services professionnels, ainsi que lors de la structuration de l'approvisionnement en services professionnels et de la gestion du marché.

Mesure

Le SCT publiera un guide basé sur les considérations pour les gestionnaires qui peut être consulté lors du recours à des services professionnels contractuels.

Conclusion

Tous les ministères et organismes ont un rôle important à jouer dans les approvisionnements fédéraux. La responsabilité et la surveillance des processus d'approvisionnement pour tous les marchés fédéraux, y compris les marchés de service professionnels, sont partagées au sein du gouvernement fédéral entre le SCT et SPAC ou SPC en tant que fournisseurs de services communs, ainsi que les ministères et organismes. Ces processus sont protégés par des contrôles proportionnés au niveau de risque de chaque marché attribué par le gouvernement fédéral.

Les audits internes des ministères des marchés de McKinsey n'ont pas permis de relever aucune preuve d'ingérence politique. De même, l'examen de la procédure d'attribution des marchés n'a pas permis de relever de comportements ou de pratiques contraires à l'éthique.

L'examen a confirmé qu'il existe toujours des possibilités d'améliorer les pratiques du gouvernement du Canada. Les ministères ont pris et prennent actuellement les mesures décrites dans leurs plans d'action de gestion respectifs. Du point de vue de l'ensemble du système, les mesures ciblées décrites dans le présent rapport qui sont collectivement mises en œuvre par le SCT et SPAC visent à renforcer les pratiques d'approvisionnement dans l'ensemble des ministères et organismes.

Le gouvernement du Canada demeure engagé à l'égard de l'amélioration continue et prendra les mesures appropriées si l'examen du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement et le Bureau du vérificateur général font d'autres constatations.

Date de modification :

2023-08-14

