
Transparence dans les contrats publics par l'utilisation des données ouvertes

Par le projet



Hackons la corruption

3 juin 2014



Nous supportons la *Journée internationale de lutte contre la corruption* tenue annuellement le 9 décembre dans le cadre de la campagne des Nations-Unis actagainstcorruption.org

Licence



Le présent document de [Hackons la corruption](#) est mis à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Attribution 4.0 International CC-BY](#)

Le mémoire est disponible sur <http://goo.gl/sBZhoo>

Mention de la source des données ouvertes du SEAO

«Comprends des données ouvertes octroyées sous la licence d'utilisation des données ouvertes de l'Administration gouvernementale disponible à l'adresse Web : www.donnees.gouv.qc.ca. L'octroi de la licence n'implique aucune approbation par l'Administration gouvernementale de l'utilisation des données ouvertes qui en est faite.» ([lien](#))

Table des matières

1. Présentation	4
2. Réalizations	4
3. Sommaire	4
4. Références	5
5. Recommandations	9
6. Conclusion	18

1. Présentation

Le projet **Hackons la corruption** (hackonslacorruption.org) regroupe des citoyen(e)s utilisant l'approche des données ouvertes ([lien](#)) afin, entre autres, de faire leur part dans la lutte que doit mener l'ensemble de la société contre la corruption. Les travaux portent essentiellement sur les données du Service électronique d'appel d'offres (SEAO) qui sont libérées mensuellement par le Secrétariat du Conseil du Trésor depuis le mois de juin 2013 ([lien](#)).

2. Réalisations

- Échanges, questions, suggestions, recommandations, demandes d'information, etc. auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor ([lien](#)).
- Analyses mensuelles de la qualité des données du SEAO publiée par le Secrétariat du Conseil du Trésor ([lien](#)).
- Analyse ([lien](#)) du processus d'appel d'offres et des données ouvertes, en collaboration avec le groupe FACIL (facil.qc.ca), dans le cadre de la 2e édition de l'activité **Hackons la corruption** (16 novembre 2013). L'analyse était basée sur les 17 critères des *Directives sur l'ouverture des données des marchés publics* de la Sunlight Foundation¹ ([lien](#)).
- Analyse sur les données ouvertes du SEAO, déposée au Secrétariat du Conseil du Trésor, le 20 janvier 2014 ([lien](#)).
- Atelier sur les actions possibles avec les données ouvertes du SEAO ainsi que le processus d'appel d'offres dans le cadre de la *Journée internationale des données ouvertes* ([lien](#)) du 22 février 2014.

3. Sommaire

L'utilisation des données ouvertes provenant des organismes publics est un mouvement mondial qui existe depuis le début des années 2000 et qui prend de plus en plus d'ampleur. Au Québec, l'approche du gouvernement ouvert a été adoptée au mois de mai 2012. Des initiatives citoyennes ont aussi vu le jour, comme le groupe Québec ouvert ([lien](#)). Bien que l'approche des données ouvertes soit relativement récente, elle a connue une progression marquée depuis les 2-3 dernières années dans la province.

En ce qui a trait, plus particulièrement, aux contrats publics et à la corruption, de nombreux organismes à travers le monde revendiquent plus de transparence grâce à la publication des données relatives à tout le processus d'octroi des contrats (ex.: Open Contracting ([lien](#)), Transparency International ([lien](#)), etc.) C'est dans ce contexte qu'il nous semble important que la publication et l'utilisation des données ouvertes sur les contrats publics fassent partie des recommandations de la Commission Charbonneau.

¹ La Sunlight Foundation est un organisme non partisan qui a été fondé aux États-Unis en 2006 dans le but d'accroître la transparence et la reddition de compte au sein des institutions gouvernementales américaines. Ses analyses, recommandation et outils numériques font référence dans le monde entier.

4. Références

Les recommandations faites dans le présent mémoire sont basées, principalement, sur les critères ci-dessous.

4.1 Les 10 principes des données ouvertes

L'approche des données ouvertes repose sur quelques principes de base. La mise en place de ces 10 principes est essentielle afin de profiter au maximum des opportunités offertes par les données ouvertes². Ainsi, sont considérées comme ouvertes les données qui sont:

1. Complètes	Intègres, mises à disposition dans un ensemble complet et placées sous forme de fichier téléchargeable depuis Internet
2. Primaires	Telles que collectées à la source
3. Opportunes	Mises à disposition dès que possible afin de préserver leur valeur
4. Accessibles	Au plus grand éventail d'utilisateurs et pour des usages aussi divers que possible
5. Exploitable	Par ordinateur et structurées pour permettre le traitement automatisé
6. Non discriminatoires	Accessibles à tous, sans aucune obligation préalable ni inscription et sans usage privilégié ni exclusif
7. Non-propriétaires	Mises à disposition dans un format sur lequel personne ne dispose d'un contrôle exclusif
8. Libres de droits	Non soumises à des droits d'auteur de tiers, à un brevet, au droit des marques ni au secret commercial
9. Permanentes	Être retrouvées au fil du temps. Les informations publiées par le gouvernement en ligne doivent être repérables et disponibles en ligne dans les archives de façon pérenne
10. Moindre coût	Être disponibles sans frais ou à coûts minimes

² Source: Ville de Montréal ([lien](#)). Référence originale en anglais de la Sunlight Foundation ([lien](#))

4.2 Les 17 directives de la Sunlight Foundation

La Sunlight Foundation a rédigé 17 directives concernant les processus des marchés publics³.

Le processus des marchés publics	
1. Lois sur les marchés publics	Toutes les lois et les politiques relatives aux marchés publics devraient toujours être accessibles publiquement. De plus, les gouvernements devraient produire un guide sur leurs lois et règlements concernant les marchés publics écrit dans un langage simple et accessible au public.
2. Documents sur les marchés publics	Les avis d'appel d'offres et demandes de soumission ainsi que tous les documents d'accompagnement qui motivent ou expliquent des exemptions aux procédures et exigences régulières, devraient être accessibles au public et devraient le rester après l'octroi des contrats.
3. Acquisitions sans appel d'offres	Les données sur les achats payés en argent, par carte de débit ou de crédit et autres modes d'acquisitions sans appel d'offres devraient également être publiées.
4. Documents d'appel d'offres	Les documents d'appel d'offres de chaque contrat, de même que les coordonnées (nom, adresse, numéro de téléphone, numéro d'identification) de tous les soumissionnaires devraient être rendus publics.
5. Communications entre les participants	Les communications entre les soumissionnaires potentiels et les agents des organismes publics durant le processus d'appel d'offres ou de soumission devraient s'effectuer dans un forum public.
6. L'octroi des contrats	Les contrats devraient être rendus publics dès l'octroi, y compris tout document spécifiant les motifs ou critères de la méthode de sélection.
7. Texte des contrats	<p>Le texte intégral de tous les contrats octroyés de même que les modifications aux contrats devraient être divulgués de façon proactive.</p> <p>Une information sommaire sur chaque contrat, comprenant l'adjudicataire, le montant, la date, etc., devrait également être disponible sous forme de données structurées.</p>
8. Litiges relatifs aux contrats	Les informations sur les litiges découlant de contrats publics devraient être disponibles pour toutes les étapes du processus de résolution des litiges, y compris les informations sur les parties au litige, la plainte et le règlement.

³ Source: Sunlight Foundation ([lien](#))

Les participants au processus de marchés publics	
9. Rendement des contractants	<p>Des bases de données contenant des informations récentes et historiques sur le rendement des contractants, y compris les suspensions ou exclusions, devraient être accessibles au public.</p> <p>En outre, les informations sur les entreprises préapprouvées pour certaines désignations, exemptions ou achats devraient également être rendues publiques.</p>
10. États des contrats	<p>Les informations sur l'état des contrats devraient être accessibles au public durant et après la durée de vie des contrats.</p> <p>Ces informations pourraient comprendre la date d'achèvement prévue, la date d'achèvement réelle, les dépassements de coût, le rendement du contractant.</p>
11. Sous-traitance	<p>Si une partie importante d'un contrat s'effectue en sous-traitance, toutes les données disponibles sur le contractant principal devraient également l'être pour le sous-traitant, y compris le montant et la description de la sous-traitance.</p>
12. Identification des contrats	<p>Il devrait y avoir pour chaque contrat un identifiant unique utilisé de bout en bout du processus de marchés publics, de l'avis d'appel d'offres jusqu'au rapport des dépenses. Le résultat final devrait permettre de tracer toute dépense depuis l'appel d'offres initial. Cet identifiant devrait être utilisé dans toutes les données connexes afin de promouvoir l'interopérabilité des ensembles de données.</p>
13. Identification des entités	<p>Les entités qui soumissionnent ou à qui un contrat est octroyé devraient être identifiées par un identifiant unique légal, non-propriétaire et accessible au public.</p> <p>Cet identifiant devrait permettre les relations parent-enfant entre les entités à identifier. Les identifiants d'entité devraient être compatibles avec les schémas existants ou standardisés.</p>

Comment rendre l'information accessible	
14. Normalisation	Lorsque possible, les gouvernements devraient s'efforcer d'adopter les normes existantes pour la diffusion des données sur les marchés publics afin d'encourager l'interopérabilité des données entre les administrations des États.
15. Lisibilité par les machines	<p>Toutes les données indiquées ci-dessus devraient être disponibles sous forme de données structurées dans un format lisible par les machines, en plus de toute autre structure existante.</p> <p>Elles devraient également être disponibles en ligne et dans un format brut.</p>
16. Accessibilité	Toutes les données indiquées ci-dessus devraient être accessibles gratuitement et ne pas exiger d'inscription, soit en ligne ou en personne.
17. Actualité	<p>Toutes les données devraient être publiées rapidement au fur et à mesure de l'exercice financier courant.</p> <p>Des informations livrées en bloc à la fin de l'année ne sont pas utiles à la reddition de comptes publics.</p> <p>Les délais de divulgation pour des raisons de confidentialité devraient être réduits au minimum.</p>

4.3 Autre référence

Voir le mémoire présenté par Madame Josée Plamondon abordant la nécessité de standards afin d'assurer la qualité⁴ et l'interopérabilité⁵ des données ouvertes, regroupant deux des ses articles:

- Contrats publics: des données de qualité pour une meilleure vigilance ([lien](#))
- Que restera-t-il de la Commission Charbonneau? ([lien](#))

⁴ Voir la section 5.1.2 *Qualité des données* ([lien](#)) du présent mémoire

⁵ Voir la recommandation 5.1.7 Processus complet des contrats publics ([lien](#)) les recommandations 6.1, 6.2 et 6.3 ([lien](#))

5. Recommandations

5.1 Recommandations générales

5.1.1 Loi d'accès à l'information

Réviser la Loi d'accès à l'information, comme demandé, entre autres, par la Fédération professionnelle des journalistes du Québec ([lien](#)), le groupe Québec ouvert ([lien](#)) et le groupe FACIL ([lien](#)). Cette révision devrait faire en sorte que :

- les informations d'ordre public soient disponibles
 - de facto;
 - dans un délai raisonnable;
 - dans un format répondant aux principes des données ouvertes;
- les organismes devraient avoir des raisons majeures et valables pour rejeter une demande d'accès à l'information.

5.1.2 Qualité des données

Les données libérées doivent être complètes, intègres et de qualité. Ainsi, le paragraphe suivant, qui fait partie de la licence d'utilisation des données libérées par Gouvernement ouvert ([lien](#)), devrait être enlevé.

Absence de garantie⁶

Les données ouvertes sont disponibles et accessibles telles quelles, sans aucune garantie de quelque nature que ce soit, expresse ou tacite, notamment quant à leur adaptabilité, exactitude, actualité ou utilité à des fins particulières.

Au contraire, les mesures nécessaires devraient être mises en place afin d'assurer la qualité des données:

- les organismes publics devraient:
 - entrer toutes les données dans le SEAO, ce qui n'est pas toujours le cas en ce moment;
 - effectuer une vérification de la qualité des données à intervalle régulier prédéfini, au même titre que la vérification des états financiers par exemple;
- le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait:
 - mettre en place une vérification des données selon les spécifications relatives au SEAO ([lien](#)) avant de les libérer (ex.: que les codes utilisés correspondent à ceux des spécifications (ex.: CAN pour le pays et non CA);
 - demander aux organismes publics d'effectuer les corrections nécessaires dans le SEAO dans un délai raisonnable;
 - réémettre les données ainsi mises à jour (pour l'instant, il semblerait plus simple de réémettre tous les fichiers mensuellement en indiquant s'il y a des modifications par rapport à la dernière version du fichier);

⁶ Source: Site du Gouvernement ouvert ([lien](#))

- le Vérificateur général devrait:
 - inclure les données du SEAO dans ses vérifications lorsque pertinent.

5.1.3 Comité d'évaluation des soumissions

Publier le nom et le titre des membres du comité d'évaluation des soumissions dans un format répondant aux critères des données ouvertes.

5.1.4 Rapport d'évaluation des soumissions

Publier l'évaluation des soumissions dans le cadre des appels d'offres dans format répondant aux critères des données ouvertes.

5.1.5 Évaluation des fournisseurs ([lien](#))

Publier les rapports d'évaluation des fournisseurs des différents organismes dans un format répondant aux critères des données ouvertes.

5.1.6 Registre des entreprises du Québec

Publier le Registre des entreprises du Québec ([lien](#)) en format répondant aux critères des données ouvertes et en faire la mise à jour sur une base mensuelle.

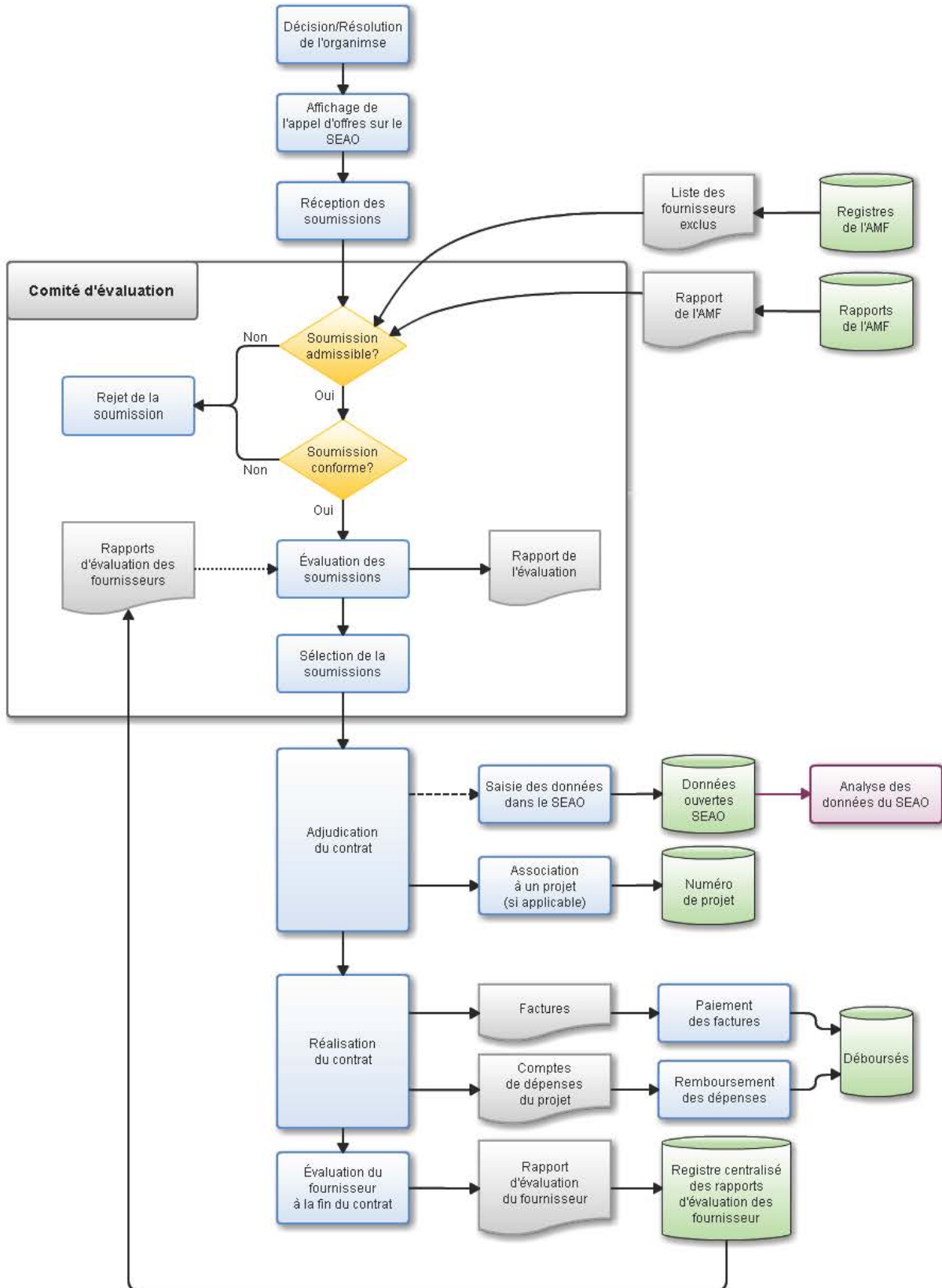
5.1.7 Processus complet des contrats publics

Faire en sorte qu'il soit possible de suivre le processus complet des contrats publics. Pour se faire, il faut des identifiants (appelés *ID* en anglais) permettant de relier les différents documents entre eux.

Par exemple, dans le cas d'une municipalité, ceci voudrait dire :

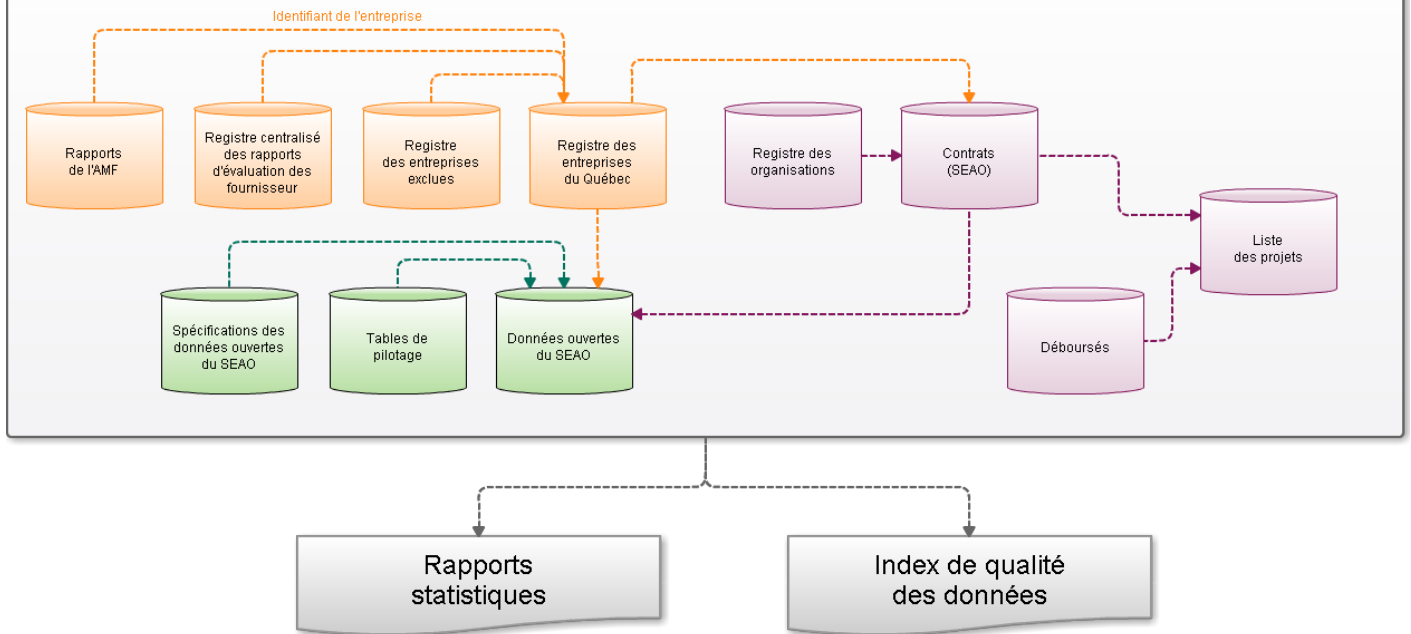
- de la résolution du Conseil municipal,
- en passant par l'appel d'offres sur le SEAO,
- au projet dans lequel ce contrat s'inscrit,
- jusqu'au montant final payé au fournisseur.

Processus des contrats publics



Le fichier du diagramme est disponible sur <http://goo.gl/6oFi38>.

Analyse des données



Le fichier du diagramme est disponible sur <http://goo.gl/4JluEP>.

5.2 Recommandations sur le SEAO

Constat 1	Certains jeux de données ne sont pas disponibles en format ouvert.
Recommandation 1.1	Publier les listes suivantes des organismes publics, avec les coordonnées et autres, incluant un identifiant unique: <ul style="list-style-type: none">• Municipalités (lien)• Commissions scolaires• Établissements de santé• Etc.
Recommandation 1.2	Ajouter l'identifiant de l'organisme dans les données ouvertes du SEAO.
Constat 2	Le nom du répondant pour la qualité des données sur le SEAO n'est pas disponible.
Recommandation 2.1	Rendre disponible et maintenir à jour, en format ouvert, sur le site Gouvernement ouvert (donnees.gouv.qc.ca), le nom du répondant de chaque organisme pour la qualité des données du SEAO avec ses coordonnées (adresse, téléphone, télécopieur, courriel, etc.). Il serait alors possible, pour les citoyens, d'informer le répondant de toute erreur trouvée dans les données du SEAO.
Constat 3	La liste des soumissionnaires est disponible seulement après l'octroi du contrat.
Recommandation 3.1	Rendre disponible, sur le site Gouvernement ouvert (donnees.gouv.qc.ca), la liste des fournisseurs ayant déposé une soumission dans les 2 jours suivant la date de fin de dépôt des soumissions. Les citoyens sont en droit de connaître les soumissionnaires dans les meilleurs délais possibles, même si le processus de sélection prend plusieurs semaines par la suite.
Constat 4	Des analyses sur les données ouvertes du SEAO ont démontré que la publication du/des adjudicataire(s) ne respecte pas toujours le délai de 15 jours suivant l'octroi du contrat prévu par la loi.
Recommandation 4.1	Que le Secrétariat du Conseil du Trésor fasse un suivi plus serré auprès des organismes publics qui ne respectent pas le délai maximal de 15 jours pour la publication des contrats dans le SEAO.

Constat 5	Des analyses sur les données ouvertes du SEAO ont démontré un manque de qualité au niveau de ces dernières.
Recommandation 5.1	Que le Secrétariat du Conseil du Trésor effectue des validations sur les données et qu'ils demandent aux organismes d'effectuer les corrections nécessaires Exemple: que les codes prédéfinis dans le document des spécifications soient respectés (lien).
Recommandation 5.2	Que les organismes publics soient sensibilisés sur l'importance de saisir correctement les données dans le SEAO.
Recommandation 5.3	Que le Secrétariat du Conseil du Trésor calcule et publie en format ouvert un <i>Index de qualité des données</i> sur une base mensuelle pour chaque organisme. Cet indice permettrait de suivre la qualité des données dans le temps et viserait donc à améliorer la situation à moyen terme.

Constat 6	Un des principes des données ouvertes est de relier différents jeux de données entre eux afin de faire ressortir de nouvelles informations. Malheureusement, il manque plusieurs identifiants uniques afin d'y arriver.
Recommandation 6.1	Ajouter un numéro d'identification unique pour les organismes, selon des listes existantes (ex.: liste des municipalités, commissions scolaires, etc.)
Recommandation 6.2	Ajouter un numéro d'identification unique pour les d'entreprise provenant du Registre des entreprises du Québec. Pour les entreprises hors Québec, un numéro équivalent pourrait être utilisé.
Recommandation 6.3	Ajouter un numéro d'identification unique pour la ville se trouvant dans l'adresse des organismes et des fournisseurs, basé sur la liste des municipalités du Québec (voir la recommandation 2.1). Pour les villes hors Québec, un numéro équivalent pourrait être utilisé.

Constat 7	Les données du Tableau de bord des projets informatiques (lien) ne sont pas disponibles en format ouvert.
Recommandation 7.1	Rendre les données du Tableau de bord des projets informatiques disponibles en format ouvert.

Constat 8	Les données du Tableau de bord Ponts et routes - Information aux citoyens (lien) ne sont pas disponibles en format ouvert.
Recommandation 8.1	Rendre les données du Tableau de bord Ponts et routes - Information aux citoyens disponibles en format ouvert.

Constat 9	Certaines données relatives aux contrats ne sont pas saisies dans le SEAO.
Recommandation 9.1	<p>Ajouter ces données dans le SEAO et dans les données ouvertes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Quantité de biens ● Accord(s) applicable(s) ● Durée prévue du contrat ● Organisme <ul style="list-style-type: none"> ○ Site Web ○ Contact(s) <ul style="list-style-type: none"> ■ Nom ■ Prénom ■ Titre ■ Téléphone ■ Télécopieur ■ Courriel ● Conditions et critères d'admissibilité ● Description ● Distribution de documents ● Liste des documents <ul style="list-style-type: none"> ○ Titre ○ Description ○ Langue ○ Dimension ○ Nombre de pages ● Liste des commandes <ul style="list-style-type: none"> ○ Organisation <ul style="list-style-type: none"> ■ Nom ■ Adresse ■ Villes ■ Province ■ Code postal ■ Site web ■ Contact <ul style="list-style-type: none"> ● Nom ● Prénom ● Titre ● Téléphone ● Télécopieur ● Courriel ● Numéro de la commande ● Date de la commande ● Date de la transmission ● Date d'envoi des addenda

	<ul style="list-style-type: none"> ● Responsable du contrat <ul style="list-style-type: none"> ○ Nom ○ Prénom ○ Titre ○ Téléphone ○ Télécopieur ○ Courriel
--	--

Constat 10	Certaines des pratiques recommandées par la Sunlight Foundation, relatives au processus des marchés publics, ne sont pas appliquées (lien).
-------------------	---

Recommandation 10.1	Appliquer les recommandations faites dans le rapport du groupe FACIL (lien).
----------------------------	--

Constat 11	La norme Dublin V1.0 - Dublin Core (Sous-profil de ISO 19115:2003/19139) mentionnée comme standard des métadonnées n'est pas respectée.
-------------------	---

Recommandation 11.1	Corriger les fichiers de données déjà libérés et futurs afin de respecter la norme.
----------------------------	---

Constat 12	Dans le cas où un organisme apporterait des modifications à des appels d'offres déjà libérés en données ouvertes, aucune mise à jour n'est faite.
-------------------	---

Recommandation 12.1	Faire la mise à jour des fichiers de données libérés et les réémettre.
----------------------------	--

Recommandation 12.2	Ajouter un numéro de version et date dans le fichier.
----------------------------	---

Recommandation 12.3	Laisser les versions antérieures disponibles.
----------------------------	---

Constat 13	Le fournisseur peut demander à ce que son nom ne soit pas affiché sur le site du SEAO lorsqu'il télécharge un appel d'offres.
-------------------	---

Recommandation 13.1	Le nom de tous les fournisseurs, sans exception, doit être affiché sur le site du SEAO.
----------------------------	---

Recommandation 13.2	La liste des fournisseurs ayant téléchargé un appel d'offres doit être rendue disponible en format ouvert.
----------------------------	--

Constat 14	Il n'est pas possible de suivre les données des organismes qui changent de nom.
-------------------	---

Recommandation 14.1	<p>Une table de correspondance devrait donner les liens entre le nom des organismes.</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>Avant</th> <th>Après</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>A</td> <td>B</td> </tr> <tr> <td>C</td> <td>D</td> </tr> <tr> <td>B</td> <td>E</td> </tr> </tbody> </table>	Avant	Après	A	B	C	D	B	E
Avant	Après								
A	B								
C	D								
B	E								

Constat 15

Certains organismes se retrouvent sous différentes dénominations.

Exemple:

- Ministère des Transports du Québec (Service de la gestion contractuelle)
- Ministère des Transports du Québec - Service des acquisitions
- CGER (Ministère des transports)

Recommandation 15.1

Un identifiant unique de regroupement doit permettre de rassembler les organismes qui sont en fait une même entité.

Identifiant du regroupement	Regroupement
32	Ministère des Transports du Québec

Code d'identifiant du regroupement correspondant	Organisme
32	Ministère des Transports du Québec (Service de la gestion contractuelle)
32	Ministère des Transports du Québec - Service des acquisitions
32	CGER (Ministère des transports)

6. Conclusion

L'utilisation des données ouvertes est l'un des moyens importants pour assurer une plus grande transparence dans le processus d'octroi des contrats des marchés publics. Sans compter qu'il s'agit d'un outil supplémentaire pour lutter contre la corruption. Il nous semble donc important que la Commission inclus l'approche des données ouvertes dans son rapport final.