

Évaluation du SEAO du Québec

d'après les

***Directives sur l'ouverture des données des
marchés publics***

de la Sunlight Foundation

Rapport sur une activité

organisée par FACIL dans le cadre de l'événement

Hackons la corruption 2 : Mission SEAO

rédigé par

Mathieu Gauthier-Pilote

1^{er} décembre 2013

Présentation

Le samedi 16 novembre 2013 avait lieu à la Maison Notman à Montréal la deuxième édition de l'événement Hackons la corruption¹. Dans le cadre de cet événement, FACIL, pour l'appropriation collective de l'informatique libre (FACIL)² proposait une activité qui consistait en l'évaluation du Système électronique d'appel d'offres (SEAO)³ du Québec d'après les *Directives sur l'ouverture des données des marchés publics*⁴ de la Sunlight Foundation. 6 à 7 personnes ont participé à cette activité qui s'est déroulée d'environ 10 h 00 à 17 h 00.

Le présent document fait état du travail d'analyse et de réflexion accompli lors de l'activité. Il se divise en trois parties suivies d'une annexe :

- La première partie présente la *démarche* employée par les participants à l'activité.
- La seconde partie rapporte sous forme synthétique les *résultats de l'évaluation*.
- La troisième partie présente les *suites de l'activité* qui ont été discutées par les participants.
- L'annexe reproduit le *document de travail* utilisé par les participants lors de l'activité du 16 novembre.

1 – Démarche

Quelques mots pour expliquer la démarche d'abord. Les participants ont pris une par une les *Directives sur l'ouverture des données des marchés publics* (qui sont au nombre de 17) et ont discuté de vive voix pour déterminer si le SEAO du Québec rencontrait ou non les exigences.

Il a été convenu d'adopter le système de points suivant :

0 – Rien n'a été fait ou ne répond pas du tout aux critères de la directive

1 – Un travail a été fait dans la bonne direction, mais il y a reste beaucoup à accomplir

2 – Pour le moment, l'amélioration de ce point n'est pas une priorité.

2 – Résultats de l'évaluation

Avant de présenter les résultats, il importe de préciser qu'en cours d'évaluation il est devenu évident pour les participants que le SEAO du Québec n'était pas le seul système informatique visé par les 17 directives de la Sunlight Foundation. En effet, les directives portent sur l'ouverture des données qui interviennent *dans tout le processus* d'attribution des marchés publics, de l'avis d'appel d'offres jusqu'au rapport des dépenses. Il a donc fallu que les participants évaluent non seulement le SEAO du Québec, mais également d'autres systèmes d'information, dont entre autres le Tableau de bord des projets en ressources informationnelles⁵.

Au total, les participants ont attribué huit fois la note de 0, cinq fois la note de 1 et quatre fois la note de 2.

La note de 0 a été attribuée pour les directives traitant des communication entre les participants (dir. 5),

1 <https://groups.google.com/forum/#!topic/open-data-montreal/hKXQ5MikAA4>

2 <http://facil.qc.ca/>

3 <https://seao.ca/>

4 <http://sunlightfoundation.com/procurement/opendataguidelines/fr/>

5 <http://www.tableaubordprojetsri.gouv.qc.ca/>

du texte des contrats (dir. 7), des litiges relatifs aux contrats (dir. 8), de la sous-traitance (dir. 11), de l'identification des entités qui soumissionnent (dir. 13), de la normalisation (dir. 14), de la lisibilité par les machines (dir. 15) et de l'accessibilité des données (dir. 16).

La note de 1 a été attribuée pour les directives sur l'octroi des contrats (dir. 6), le rendement des contractants (dir. 9), l'état des contrats (dir. 10), l'identification des contrats (dir. 11), l'actualité des données (dir. 17).

La note de 2 a été attribuée pour les directives sur les lois sur les marchés publics (dir. 1), les documents sur les marchés publics (dir. 2), les acquisitions sans appel d'offres (dir. 3) et les documents d'appel d'offres (dir. 4).

Pour chacune des directives, les participants ont formulées des commentaires et des recommandations d'amélioration des systèmes d'information impliqués dans le processus d'attribution des marchés publics par l'État québécois. (Voir le document de travail reproduit en annexe.)

3 – Suites de l'activité

Les participants ont exprimé le souhait qu'il y ait des suites à l'activité d'évaluation du SEAO du Québec et des autres systèmes impliqués dans le processus de marchés publics. Ils ont entre autres proposé :

- Qu'un SEAO-Camp soit organisé «à l'interne», c'est-à-dire depuis l'intérieur de l'appareil gouvernemental (Secrétariat du Conseil du trésor) pour mettre les fonctionnaires responsables en contact avec la communauté.
- Qu'un projet en logiciel libre soit démarré par la communauté afin de faire la démonstration de la faisabilité (et de mettre en évidence les avantages) d'un processus de marchés publics conforme aux *Directives sur l'ouverture des données des marchés publics* de la Sunlight Foundation.

Annexe – Document de travail de l'évaluation (date : 16 nov. 2013)

Source du document: <http://sunlightfoundation.com/procurement/opendataguidelines/fr/>

Légende:

- 0: Rien n'a été fait ou ne répond pas du tout aux critères de la directive
- 1: Un travail a été fait dans la bonne direction, mais il y a encore beaucoup à accomplir.
- 2: Pour le moment, l'amélioration de ce point n'est pas une priorité.

Évaluation du Canada selon OpenCorporates, incluant le Québec:

http://registries.opencorporates.com/jurisdiction/average_ca

La Sunlight Foundation a élaboré les directives qui suivent pour aider à orienter la façon dont les gouvernements publient les données relatives à leur processus de marchés publics. Plus de transparence dans les marchés publics peut réduire la corruption, rendre le processus plus efficace et accroître l'imputabilité.

Note : bien que certaines directives peuvent être jugées plus importantes ou significatives que d'autres, elles ne sont pas classées en ordre de priorité, mais organisées en vue d'aider à définir un scénario idéal de divulgation des données sur les contrats publics. Nous les avons rédigées de sorte qu'elles puissent s'appliquer à tous les niveaux de gouvernement : local, national ou international.

Le processus de marchés publics

1. Lois sur les marchés publics – 2

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.

- 1. Faire un petit guide pour pointer vers toutes les ressources pertinentes.*
- 2. Afficher de l'aide contextuelle qui pointe vers les ressources à côté des formulaires dans le SEAO.*

2. Documents sur les marchés publics – 2

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.

Schéma – Obtenir un contrat au gouvernement

http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/contrats/tab_processus_apel_offres.pdf

- 1. Considérant que, selon nos informations, tous les documents qui interviennent dans le processus qui ont trait à l'appel sont disponibles, rien ne doit être fait sur ce point.*

3. Acquisitions sans appel d'offres – 2

Les données sur les achats directs, par cartes d'achat et autres modes d'acquisitions sans appel d'offres devraient également être publiées.

- 1. Considérant que, selon nos informations, tous les contrats de gré à gré sont disponibles dans le système, rien ne doit être fait sur ce point.*

4. Documents d'appel d'offres – 2

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.

4.1 Complétude des documents d'appel d'offres – 1

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 complets selon les critères du donneur d'ouvrage.

- 1. Le SEAO devrait contenir dans de manière normalisée toutes les informations liées aux appels d'offres, y compris de l'information spécifique à chaque appel d'offre.*
- 2. Les donneurs d'ouvrage devraient définir les informations nécessaires, à fournir par les soumissionnaires, à chaque appel d'offre.*

5. Communications entre les participants – 0

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.

- 1. Considérant que toutes les informations et l'identité des soumissionnaires de l'appel d'offre sont publiques, les questions et réponses sur toutes précisions et/ou questions de clarification devraient aussi l'être.*
- 2. Se questionner sur l'implication de cette mesure qui pourrait être contournée par le systèmes des extras. (Etant donné que les extras sont en effet une évolution du contrat et donc devraient fait partir du suivi publique.)*

6. L'octroi des contrats – 1

Les contrats devraient être rendus publics dès l'octroi, y compris tout document spécifiant les motifs ou critères de la méthode de sélection.

- 1. Respecter un délai raisonnable (à définir) pour la publication de ces informations pour éviter que l'information se perde ou sorte de la portée de l'appel d'offre.*

7. Texte des contrats – 0

Le texte intégral de tous les contrats octroyés de même que les modifications aux contrats devraient être divulgués de façon proactive. Une information sommaire sur chaque contrat, comprenant l'adjudicataire, le montant, la date, etc., devrait également être disponible sous forme de données structurées.

- 1. Minimiser la quantité d'information qui est sous clause de non-publication. Les informations sensibles devraient se trouver dans des sections séparées du contrat principal, disponible publiquement.*
- 2. Le SEAO devrait contenir dans de manière normalisée toutes les informations liées aux contrats, y compris de l'information spécifique à chaque contrats.*

8. Litiges relatifs aux contrats – 0

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.

1. *Bien que l'information ne devrait pas être disponible en temps réel pour permettre aux autorités de contrôles de faire leur travail, un sommaire de la résolution du litige devrait être disponible publiquement dans un délai raisonnable pour ainsi faire l'historique d'une entreprise dans le contexte de l'appel d'offre.*
2. *L'information sur tous les jugements est déjà disponible, mais elle devrait être intégrée de manière fédérée au système d'appel d'offre. Voir <http://www.canlii.org/>*

Les participants au processus de marchés publics

9. Performance des contractants – 1

Des bases de données contenant des informations récentes et historiques sur les performances des contractants, y compris les suspensions ou exclusions, devraient être accessibles au public. En outre, les informations sur les entreprises préapprouvées pour certains désignations, exemptions ou achats devraient également être rendues publiques.

PROPOSITION:

*Tel que décrit dans article 8, **Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics**, tous les appels d'offres publics devraient inclure **une clause obligatoire** permettant un organisme public la possibilité de refuser tout fournisseur qui, au cours des 2 années précédant la date d'ouverture des soumissions, a fait l'objet de la part de cet organisme d'une évaluation de rendement insatisfaisant, a omis de donner suite à une soumission ou à un contrat, ou a fait l'objet d'une résiliation de contrat en raison de son défaut d'en respecter les conditions. Les bases de données contenant ces informations récentes et historiques sur les performances des contractants, y compris les suspensions ou exclusions, devraient être accessibles au public.*

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/C_65_1/C65_1R2.HTM

Guide pour procéder à l'évaluation de rendement

http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/gestion_contractuelle_ethique/gestion_contractuelle/guide_evaluation_rendement.pdf

1. *Décloisonner les systèmes d'évaluation de rendement des fournisseurs afin de faire le lien entre les rapports de rendements et le processus d'appel d'offre. Implique un changement de culture au sein des différents organismes.*

10. États des contrats – 1

Les informations sur l'état des contrats devraient être accessibles au public durant et après la durée de vie des contrats. Ces informations pourraient comprendre la date d'achèvement prévue, la date d'achèvement réelle, les dépassements de coût, le rendement du contractant.

<http://www.tableaubordprojetsri.gouv.qc.ca/tableau-de-bord>

1. *Étendre le concept du tableau de bord des projets RI à tous les contrats publics.*
2. *Lier la fiche du projet dans le tableau de bord à l'appel d'offre dans le SEAO.*
3. *Faire en sorte qu'un appel d'offre effectué dans le SEAO crée automatiquement un projet en mode "En attente" dans le tableau de bord, prêt à être complété et ainsi s'assurer que le lien soit fait et que toutes les informations correspondent.*
4. *Les différentes institutions devraient publiciser leurs initiatives pour ainsi conscientiser la population aux efforts entrepris. ("issue tracking" publique)*

11. Sous-traitance – 0

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.

Loi sur les contrats des organismes publics — Article 21.11.

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_65_1/C65_1.html

« De même, un contractant qui a conclu un contrat visé à l'article 3 avec un organisme public ou avec un organisme visé à l'article 7 doit, avant de conclure tout sous-contrat requis pour son exécution, s'assurer que chacun de ses sous-traitants n'est pas inscrit au registre ou, s'il y est inscrit, que sa période d'inadmissibilité aux contrats publics est terminée. »

Certificat de bonnes moeurs: <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-1-40-1.html>

1. *Pour éviter d'avoir une entreprise écran qui cache une entreprise non-admissible, obliger une entreprise à divulguer tous ses sous-contractants ainsi que le montant du contrat. Cette obligation se propage à tous les sous-contractants des sous-contractants.*
2. *Se questionner sur l'impact administratif de cette mesure et considérer de ne l'appliquer que dans certains cas.*

12. Identification des contrats – 1

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 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.

1. *Il existe un identifiant unique d'appel d'offre dans le SEAO, mais il n'est pas utilisé systématiquement dans les autres systèmes (par exemple: tableau de bord RI, décisions du comité exécutif de la Ville de Montréal).*
2. *S'assurer que cet identifiant est connecté aux autres identifiants tels que le bon de commande et le numéro de contrat.*
3. *Ajouter un identifiant unique pour les différentes offres.*

13. Identification des entités – 0

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. Cet identifiant devrait permettre les relations parent-enfant entre les entités à identifier. Les identifiants d'entité devraient si possible être compatibles avec les schémas existants ou standardisés.

Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics

<https://rena.tresor.gouv.qc.ca/rena/>

1. *Dans le but de bien identifier les bénéficiaires ultimes des contrats publics (étant donné la multiplication des entreprises détenues par les mêmes actionnaires), il est nécessaire de percer le voile corporatif et monter une base de données éclairée.*
2. *S'assurer d'avoir le numéro d'entreprise (ou tout autre identifiant international) sur le profil de l'entreprise dans le SEAO.*

Identifier en amont une concentration inattendue des contrats rendues, par exemple, dans le cas de Catcan dans l'arrondissement de Verdun.

<http://www.newswire.ca/en/story/748741/contrats-publics-a-montreal-troublante-concentration-territoriale>

Comment rendre l'information accessible

14. Normalisation – 0

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.

Voir:

- http://en.wikipedia.org/wiki/Catalog_Service_for_the_Web
- <http://www.opengeospatial.org/standards/cat>
- <http://www.donnees.gouv.qc.ca/?node=/donnees-details&id=65061e31-4cbf-4213-8b71-dde675fad2fd>

- <http://dublincore.org/>

15. Lisibilité par les machines – 0

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. Elles devraient également être disponibles en ligne et dans un format brut.

Rien n'est vraiment fait. Bien que la libération des données des appels d'offres du SEAO ait été annoncée, celles-ci ne sont que très peu utilisables.

1. *Une majorité des informations est contenue dans des fichiers encryptés (PDF), elles devraient répondre à des normes reconnues.*
2. *La validité des données n'est pas assurée. Parmi les données disponibles, il y a tellement d'erreurs (doublons, erreurs typographiques, etc.) que ce n'est que partiellement utilisable.*
3. *Il n'y a que très peu de liens possibles entre les différentes plates-formes. Voir les points 12 et 13.*

16. Accessibilité – 0

Toutes les données indiquées ci-dessus devraient être accessibles gratuitement et ne pas exiger d'inscription, soit en ligne ou en personne.

Questions au Conseil du Trésor:

1. *Pourquoi le Conseil du Trésor demande l'inscription au système pour consulter un appel d'offre?*
2. *Pourquoi on demande l'utilisation du format PDF avec un verrou électronique? Incompatibilité avec les ordinateurs tournant sous Linux, les appareils mobiles et les utilisateurs ne pouvant pas installer le logiciel nécessaire.*

17. Actualité – 1

Toutes les données devraient être publiées rapidement au fur et à mesure de l'exercice financier courant. Des informations livrées en bloc à la fin de l'année ne sont pas utiles à la reddition de comptes publics. Les délais de divulgation pour des raisons de confidentialité devraient être réduits au minimum.

Suggestions pour amélioration des données

1. Prévenir les doublons au moment de l'entrée en recherchant les noms existants en utilisant des techniques comme les distances de chaînes (Levenshtein), soundex, metaphone, n-gram, etc.
2. Créer une base de données publique d'alias connus pour une compagnie.

À faire

1. Glossaire des termes utilisés dans ce document
2. Organiser un SEAO-Camp à l'interne, dans un ministère pour mettre les institutions en contact avec la communauté.
3. Développer une expérimentation ou prototype avec la communauté dans le but de démontrer la faisabilité.