



AVIS

**CONSIDÉRATIONS SUR L'ARRÊTÉ 2024-01 DU
MINISTÈRE DE LA CYBERSECURITÉ ET DU NUMÉRIQUE**

Avril 2024

Service de la recherche et de la défense des services publics
Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Présentation du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec	4
Mise en contexte	5
Enjeux liés à l'arrêté 2024-01	6
Recommandations	8
Recommandations spécifiques à l'arrêté	9

PRÉSENTATION DU SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET PARAPUBLIQUE DU QUÉBEC

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant qui regroupe environ 43 000 membres répartis dans 40 accréditations québécoises.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et à défendre les intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

MISE EN CONTEXTE

Le 13 mars 2024, le SFPQ prenait connaissance de l'arrêté ministériel 2024-01 du ministre de la Cybersécurité et du Numérique, qui datait du 28 février. L'arrêté stipule à l'article 2 que tout organisme public doit transmettre au dirigeant général de l'information, qui est en l'occurrence le sous-ministre de la Cybersécurité et du Numérique, tout actif informationnel concernant l'intelligence artificielle (IA), ainsi que tout projet ou autre initiative en la matière. Tout organisme public doit également transmettre un ensemble d'informations permettant de qualifier un tel actif, projet ou initiative.

Si le SFPQ se réjouit d'une telle initiative de regroupement des informations, certains éléments que nous aurions souhaité voir dans l'arrêté ministériel sont toutefois absents. Il y a également lieu de critiquer certains éléments structurants limitant la capacité du ministre, à l'heure actuelle, d'encadrer pleinement l'utilisation de l'IA par l'Administration publique.

Cet avis non sollicité présenté au ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN) a donc pour objectif de fournir de manière non exhaustive un ensemble de recommandations associées à l'arrêté susmentionné.

ENJEUX LIÉS À L'ARRÊTÉ 2024-01

La déclaration obligatoire au dirigeant principal de l'information nous semble être un pas dans la bonne direction. En effet, l'expérience historique du SFPQ en matière de dialogue avec les différents ministères et organismes publics lorsqu'il s'agit de changements technologiques nous démontre trois choses, soit :

- a) Un manque de transparence dans les communications avec le Syndicat lorsqu'il s'agit de communiquer des éléments liés à des projets numériques (dont ceux impliquant l'IA).
 - Ce manque de transparence s'observe non seulement dans les échanges oraux et écrits entre le Syndicat et les gestionnaires, mais également dans le cadre de légitimes et nécessaires demandes d'accès à l'information.
- b) Il est extrêmement difficile d'évaluer l'ampleur de la sous-traitance, ses coûts et ses formes lorsqu'il s'agit d'IA. En effet, les projets sont souvent menés de manière incrémentale, ce qui limite la capacité d'avoir accès à l'information. Ce caractère incrémental complexifie fortement la tâche du SFPQ de défendre les droits collectifs de ses membres, surtout dans un contexte où les finalités anticipées et les évaluations de risques des projets ne sont pas transmises directement au Syndicat. Encore une fois, le manque d'informations fournies par les ministères et organismes est à blâmer.
- c) Les éléments d'informations présentés par le gouvernement lorsqu'il s'agit de fournir des informations à la population manquent de clarté. Un simple coup d'œil au tableau des projets en ressources informationnelles du gouvernement du Québec, disponible en ligne, démontre :
 - Que ce tableau est incomplet. En effet, via notre participation à la démarche de consultation en intelligence artificielle du Conseil de l'Innovation, nous avons pris connaissance d'autres projets qui n'y figurent pas;
 - Que ce tableau manque de précision : le jargon générique utilisé est une démonstration du manque de sérieux de certains ministères et organismes lorsqu'il s'agit de rendre publiques et compréhensibles les initiatives en ressources informationnelles;
 - Que ce tableau soit un outil de reddition de comptes à courte vue basé uniquement sur l'efficacité : plutôt que de préciser de manière qualitative les objectifs et les améliorations anticipées pour le service aux citoyens, le tableau a pour principal objectif de faire état des dépassements de coûts et d'échéanciers des projets. Il s'agit ici de considérer les systèmes d'IA (SIA) comme des investissements dont il faut contrôler les coûts sans se soucier du reste, comme le ferait une entreprise privée.

Dans l'état actuel des choses, le SFPQ trouve inadmissible que les ministères et organismes ne communiquent pas adéquatement avec lui lorsque des projets en ressources informationnelles (dont ceux impliquant l'IA) sont anticipés ou se matérialisent. Il est également déplorable que l'information concernant les SIA utilisée ou dont l'utilisation est projetée ne soit pas facilement accessible à la population.

Les SIA représentent des changements majeurs, non seulement en ce qui a trait aux outils de travail, mais également en matière d'organisation du travail, de dématérialisation des services publics et de gouvernance algorithmique. De telles transformations sociales ne peuvent être introduites dans l'Administration publique sans que le gouvernement s'assure de la plus grande transparence possible. À cet effet, les recommandations de l'UNESCO ainsi que de l'OCDE sur l'IA sont claires : le principe de transparence et d'explicabilité doit être respecté. Le rapport du Conseil de l'Innovation sur l'IA, accueilli favorablement par le ministre Caire, énonce également que le principe de transparence doit être l'un des principes directeurs de l'encadrement de l'IA.¹

En ce sens, l'arrêté 2024-01 élabore des conditions de possibilité qui permettraient de paver la voie à l'intégration de ces principes, ainsi qu'à une plus grande confiance et une plus grande imputabilité gouvernementale. La centralisation de ces informations vers le MCN est, selon nous, un pas vers l'avant.

Néanmoins, l'importance de la tenue en continu de débats démocratiques sur l'IA, et ce, sur la base d'informations transmises dans des délais raisonnables, devrait pousser le MCN à assurer que ce pas vers l'avant soit porteur des principes d'imputabilité, de transparence, d'accessibilité et d'intelligibilité des SIA.

¹ Conseil de l'innovation, « Prêt pour l'IA : Réflexion collective sur l'encadrement de l'IA », Rapport du Conseil de l'innovation du Québec remis au ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, Janvier 2024. URL: https://conseilinnovation.quebec/wp-content/uploads/2024/02/Rapport_IA_CIQ-1.pdf

RECOMMANDATIONS

Pour les raisons énumérées dans la section précédente, le SFPQ tient à réitérer certaines recommandations qui ont déjà été transmises au ministre dans le cadre de diverses commissions parlementaires, et qui n'ont pas fait l'objet du suivi nécessaire².

Par conséquent, le SFPQ recommande :

- **Que le MCN produise un arrêté ministériel stipulant que les services numériques gouvernementaux doivent obligatoirement être prodigués en complémentarité aux autres modes de livraison;**
- **Qu'un cadre d'implantation de l'IA dans l'administration publique qui reprenne l'entièreté des principes de la Déclaration de Montréal soit adopté;**
- **Que le MCN instaure un Observatoire de l'intégration de l'IA dans l'administration publique composé de syndicats de la fonction publique, de personnes expertes indépendantes et de représentantes et de représentants des usagers et des usagères des services publics, et;**
- **Que le gouvernement organise des rencontres coordonnées par le MCN avec les syndicats de la fonction publique pour discuter des impacts de la transformation numérique gouvernementale sur les compétences et les emplois de son personnel.**

² Les recommandations qui relèvent uniquement du pouvoir législatif n'ont pas été intégrées aux présentes recommandations, nous invitons toutefois le ministre à relire avec attention les mémoires et avis déposés portant, entre autres, sur la *Loi sur le ministère de la Cybersécurité et du Numérique*, la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, la *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels* et la *Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique*.

RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES À L'ARRÊTÉ

Le SFPQ reconnaît que les recommandations avancées précédemment ne représentent pas une panacée lorsqu'il s'agit d'assurer la transparence et l'imputabilité des pouvoirs publics en matière d'IA. Il apparaît ainsi évident que le ministre Caire doit adopter un plan d'action concernant l'ensemble des recommandations fournies par le Conseil de l'Innovation le plus rapidement possible.

Il apparaît également important que le ministre saisisse l'opportunité qui se présente avec son arrêté 2024-01. En effet, cet arrêté représente une occasion idéale de mettre en pratique les injonctions à la transparence et à l'accessibilité de l'information en matière d'IA. Afin de l'inviter à aller dans ce sens, le SFPQ recommande donc au ministre :

- **Que les informations transmises par les organismes publics, tel que prévu à l'article 2 de l'annexe de l'arrêté 2024-01 du MCN, soient rendues publiques dans leur entièreté et sous forme de registre;**
- **Que les plans de matérialisation des bénéfices des projets en ressources informationnelles prévus par l'article 10 de l'arrêté 2022-01 du MCN (en date du 27 mai 2022) soient intégrés au dit registre;**
- **Que les détails de chaque opération de sous-traitance impliquée dans la réalisation de ces projets soient intégrés aux renseignements visés par l'article 2 de l'annexe, et qu'ils fassent également partie des renseignements qui doivent être transmis;**
- **Qu'une analyse des risques et des effets anticipés des SIA soit ajoutée aux renseignements que les organismes publics doivent déclarer en vertu de l'article 2 de l'annexe de l'arrêté 2024-01 du MCN;**
- **Que le code source des SIA soit ajouté aux renseignements que les organismes doivent déclarer en vertu de l'article 2 de l'annexe de l'arrêté 2021-01 du MCN;**
- **Que les mêmes obligations que celles qui sont imposées aux organismes publics dans ledit arrêté soient imposées à l'ensemble entreprises d'État;**
- **Que la fréquence de transmission des renseignements visés par l'article 2 de l'annexe soit modifiée afin qu'elle ait lieu 2 fois par année, soit au plus tard le 15 juin comme prévu, ainsi que le 15 décembre pour une mise à jour.**

Considérant que certaines communications à destination du MCN sont restées sans suite, il nous apparaît également nécessaire de mentionner que le SFPQ souhaiterait avoir un suivi sur l'ensemble des recommandations émises. Nous appelons donc le ministre à répondre à cet avis par écrit dans un délai de 30 jours suivant sa réception.