



MÉMOIRE

Projet de loi n° 6

Loi édictant la Loi sur le ministère de la Cybersécurité et
du Numérique et modifiant d'autres dispositions

Novembre 2021

Recherche et rédaction

Recherche et défense des services publics

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	3
Présentation	2
Introduction.....	2
Le ministère, la structure administrative la plus appropriée pour les services informatiques	3
l'importance de l'accessibilité des services publics	4
L'intelligence artificielle : le devoir d'exemplarité de l'État québécois	5
Le cœur du bordel informatique : la sous-rémunération du personnel	8
Conclusion	10

PRÉSENTATION

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant regroupant environ 40 000 membres répartis dans plus de 35 accréditations québécoises. Quelque 30 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique et répartis comme suit : près de 27 000 employé.e.s de bureau et technicien.ne.s, environ 3 000 ouvrier.ère.s travaillant au sein de divers ministères et organismes, 10 000 autres membres provenant du secteur parapublic.

La mission du SFPQ à l'égard de 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 développement durable, 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.

INTRODUCTION

Depuis son arrivée au pouvoir en 2018, le gouvernement actuel s'est lancé dans un ensemble de réformes législatives afin de faciliter la transformation numérique de l'État québécois. On peut succinctement mentionner le projet de loi n° 14 favorisant la transformation numérique de l'administration publique en 2019, le projet de loi n° 37 qui a permis de mettre en place Infrastructures technologiques Québec (ITQ) en 2020 ainsi que le projet de loi n° 95 sur la mobilité des données gouvernementales au printemps dernier. Ces projets de loi, s'attardant sur des aspects précis et parfois techniques de cette transformation, ont cependant été accompagnés de stratégies gouvernementales qui permettent de mieux cerner les objectifs généraux de la volonté gouvernementale, comme la *Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023*.

Le projet de loi n° 6 présenté par le gouvernement le 28 octobre dernier s'inscrit donc dans cette lignée. En instituant un ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN), le gouvernement s'apprête à rapatrier les responsabilités, les ressources, le personnel et l'expertise actuellement présente à ITQ et au Sous-secrétariat du dirigeant principal de l'information et de la transformation numérique au sein d'une seule et même organisation. Cette centralisation de l'expertise gouvernementale en nouvelles technologies afin de garantir la sécurité de l'État québécois et des données gouvernementales face aux cyberattaques ainsi que d'accroître la capacité de soutenir les autres organismes publics dans leurs projets nous semble être une bonne idée en soi. Le SFPQ accueille donc favorablement la majorité des dispositions contenues dans le projet de loi.

Toutefois, le SFPQ aimerait profiter des consultations particulières loi afin d'aborder certains angles morts de la proposition législative, mais aussi de la transformation numérique gouvernementale plus généralement. En effet, si cette transformation prend une place de plus

en plus grande dans le quotidien des travailleuses et des travailleurs de l'administration publique, il n'y a pas eu à ce jour de forum large pouvant permettre des discussions plus générales sur les objectifs et la mise en place de toutes ces réformes. Le SFPQ voudrait donc soulever un ensemble de points afin de s'assurer que la transformation numérique de l'État québécois s'effectue au bénéfice des citoyennes et des citoyens, des entreprises, de même que des travailleuses et des travailleurs du secteur public.

LE MINISTÈRE, LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE LA PLUS APPROPRIÉE POUR LES SERVICES INFORMATIQUES

Le SFPQ doit tout d'abord saluer la volonté gouvernementale d'aller à contre-courant de « l'agentification » de l'administration publique en proposant la création d'un nouveau ministère. En effet, depuis plusieurs décennies, les gouvernements successifs ont plutôt opté pour la création d'organismes parapublics en retirant des pans entiers de l'administration publique du giron de la *Loi sur la fonction publique*. On peut citer les exemples de la création de l'Agence du revenu du Québec (ARQ) en 2011, mais aussi le transfert de certaines directions du ministère de l'Économie et de l'Innovation vers Investissement-Québec en 2019 ou bien la sortie de l'Institut de technologie agroalimentaire du Québec de l'administration publique (ITAQ) en 2021. À chacune de ces occasions, le SFPQ s'est vigoureusement opposé à l'effritement de la fonction publique québécoise, car ces transformations ne visaient qu'un délestage des responsabilités gouvernementales ainsi qu'une perte pour nos membres et la société.

Cette tendance lourde nous inquiète pour différentes raisons, notamment pour ses effets dans la mobilité interne du personnel, mais aussi à cause de ses effets sur l'imputabilité des décisions prises par les organisations publiques québécoises. Selon nous, les sorties de fonction publique produisent en effet une certaine confusion au niveau de la responsabilité des différents acteurs impliqués dans la gouvernance des organisations. Répondant à la fois à un ministre, aux directives du Conseil du trésor et aux membres d'un conseil d'administration, il est parfois difficile de savoir à qui revient la responsabilité finale des actions entreprises par une organisation publique. Au contraire, en créant un ministère responsable, le gouvernement clarifie l'imputabilité dans la planification, la réalisation et la livraison des projets informatiques au gouvernement du Québec en plus d'assurer une place autour de la table pour ces enjeux hautement importants au Conseil des ministres.

On notera toutefois que nos membres travaillant à ITQ restent pour le moment sceptiques sur les impacts réels de cette réorganisation sur leur travail quotidien. On peut les comprendre, puisqu'en l'espace de quelques années, ils ont traversé un ensemble de structures administratives en passant du Centre de services partagés du Québec (CSPQ), à Infrastructures Technologiques Québec (ITQ) et feront désormais partie du personnel du MCN. Les technicien.ne.s en informatique du gouvernement du Québec restent, pour le moment, relativement indifférents à ces manœuvres organisationnelles et préféreraient une certaine stabilité dans les structures au courant des prochaines années. C'est pourquoi le SFPQ amène la recommandation suivante :

RECOMMANDATION N° 1

Afin d'assurer une certaine stabilité dans les projets d'informatique dans l'administration publique, que le gouvernement s'engage à maintenir le Ministère pour une durée minimale de dix ans.

L'IMPORTANCE DE L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES PUBLICS

Les neuf responsabilités attribuées au nouveau ministère à l'article 3 de la nouvelle loi embrassent relativement large, allant de « développer un ensemble de moyens visant à offrir aux citoyen.ne.s et aux entreprises une prestation de services numériques de qualité » à « établir le cadre de gouvernance des projets en ressources informationnelles d'intérêt gouvernemental et assurer le développement des solutions technologiques qui y sont liées. » Si ces responsabilités sont importantes pour accomplir la transformation numérique, certains craignent qu'elles ouvrent la porte à des services publics entièrement numériques, c'est-à-dire strictement accessibles par un ordinateur ou un téléphone intelligent.

Encore aujourd'hui, il est bon de se rappeler que plusieurs dizaines de milliers de Québécoises et de Québécois n'ont pas accès aisément à un réseau Internet de qualité ou même à Internet tout simplement. Si on soulève souvent l'enjeu géographique et l'accès à Internet dans certaines régions, il ne faut pas oublier que pour d'autres, les obstacles sont plutôt de nature économique ou financière. D'autres personnes ne possèdent pas d'outils numériques par choix personnel. C'est ainsi que plus de 4 % de la population québécoise, donc plus de 300 000 personnes, n'utilisent jamais Internet¹, selon la plus récente étude de NETendances. Ce pourcentage est notamment plus élevé chez les personnes âgées, celles vivant loin des centres urbains ou bien en encore celles en situation de pauvreté. Par ailleurs, l'accessibilité aux services numériques est beaucoup plus large que la seule question technique d'accès à un réseau ou bien à un appareil, et elle doit tenir compte de tout un éventail de facteurs, notamment des niveaux de littéracie générale et de littéracie numérique des citoyennes et des citoyens.

Dans une perspective d'efficacité, d'optimisation et de réduction des coûts, il serait donc intolérable que le gouvernement nuise à l'accès réel aux services publics des populations les plus vulnérables en développant des services publics strictement numériques. Plus encore, l'existence de différents modes d'accès aux services publics, comme en personne dans les bureaux du gouvernement ou bien encore par voie téléphonique, permet d'assurer la résilience de l'État québécois face à des problèmes de réseaux ou des cyberattaques. Le gouvernement doit donc s'engager à toujours offrir une alternative aux services numériques qu'il développe. À cette fin, nous proposons la recommandation suivante :

¹ NETendances2020 — Portrait numérique des foyers québécois. Vol11, n° 3

RECOMMANDATION N° 2

Modifier le premier paragraphe de l'article 3 du projet de loi de la manière suivante :
« en complémentarité aux autres modes de livraison, développer un ensemble de moyens visant à offrir aux citoyens et aux entreprises une prestation de services numériques **accessibles et** de qualité.

L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE : LE DEVOIR D'EXEMPLARITÉ DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS

Depuis quelques années, on recense l'implantation de différents projets d'intelligence artificielle (IA) dans la fonction publique québécoise. S'ils sont pour le moment de faible ampleur et, fondamentalement, ne touchent pas la mission des ministères et organismes, ces projets ouvrent la porte à l'automatisation des tâches accomplies jusqu'à présent par nos membres en plus de soulever toutes sortes de questions éthiques et légales pour le futur des services publics. S'il était difficile d'évaluer le cadre d'implantation de ces projets jusqu'à tout récemment, le gouvernement est cependant venu, en juin dernier, poser des balises sur cette question par la présentation de sa *Stratégie d'intégration de l'intelligence artificielle dans l'administration publique 2021-2026*.

Pour le SFPQ, la création d'un ministère dédié aux questions du numérique est le moment idéal pour enchâsser certains principes afin de s'assurer que l'intégration des technologies de l'IA dans les services publics s'effectue dans le respect des plus hauts standards éthiques et du respect des droits de la personne. Cela viendrait confirmer la volonté exprimée par le Conseil du trésor de faire de l'administration publique un acteur exemplaire en IA. Pour ce faire, l'État québécois devrait reprendre certains principes de sa stratégie, notamment la proposition que « la prise de décision demeure sous la responsabilité du personnel de l'État »² et que « l'équité et le respect de la vie privée ne peuvent être compris »³, mais aussi s'inspirer des initiatives telles que la Déclaration de Montréal sur le développement responsable de l'intelligence artificielle. Cette initiative québécoise est le produit d'une vaste consultation qui a permis de dégager des consensus concernant le développement et d'implantation de ces technologies dans la vie des personnes afin qu'elles bénéficient à tous, dans le respect des droits de la personne et de l'environnement⁴. Considérant le rôle central de l'administration publique dans la vie des Québécoises et des Québécois, nous sommes d'avis que le gouvernement devrait souscrire à ce projet.

² Conseil du trésor. 2021. *Stratégie d'intégration de l'intelligence artificielle dans l'administration publique, 2021-2016*, p.12

³ *Idem*

⁴ Déclaration de Montréal sur le développement responsable de l'intelligence artificielle. [en ligne]

RECOMMANDATION N° 3

Que l'on ajoute une section au projet de loi qui implante un cadre sur l'intégration de l'intelligence artificielle dans l'administration publique en reprenant les principes de la *Stratégie d'intégration de l'intelligence artificielle dans l'administration publique 2021-2026* et la Déclaration de Montréal.

Un autre élément manquant actuellement dans l'administration publique est une instance pouvant faire office de contre-pouvoir et permettre une discussion continue sur ce sujet. On constate que l'article 9 de la nouvelle loi permet au ministre de créer un comité d'experts afin de le conseiller sur ces questions, s'il le juge opportun. Nous croyons qu'il faut renforcer cette disposition et c'est pourquoi nous sommes d'avis que le gouvernement devrait mettre en place un Observatoire de l'intégration de l'intelligence dans l'administration qui relèverait du nouveau MCN. Cet Observatoire, composé de représentantes et représentants du personnel, de l'administration publique et d'experts indépendants, pourrait conseiller le ministre sur les projets à prioriser en termes de transformation numérique et d'intelligence artificielle et s'assurer du respect du cadre éthique et légal sur le terrain. Pour ce qui en est des experts indépendants qui pourraient y siéger, le SFPQ est d'avis que des experts du secteur universitaire, de la Commission de l'éthique en science et technologie ainsi que des représentantes et des représentants des usagers et des usagères des services publics permettraient d'avoir une vue d'ensemble sur les impacts réels et potentiels de ces technologies et permettraient d'assurer le maintien de la confiance de la population envers les services numériques de l'État québécois.

RECOMMANDATION N° 4

Que l'article 9 de la nouvelle loi soit modifié afin de prévoir la création d'un Observatoire de l'intégration de l'intelligence dans l'administration publique composé de représentants des travailleuses et des travailleurs, de personnes expertes indépendantes et de représentantes et de représentants des usagers et des usagères des services publics.

Finalement, à titre d'employeur, le gouvernement devrait adopter des pratiques exemplaires afin d'accompagner les travailleuses et les travailleurs dans les changements apportés par l'intégration de ces technologies dans le travail. En plus de limiter le potentiel de surveillance et d'intrusion dans la vie privée associé à ces technologies, le gouvernement devrait consulter activement les travailleuses et les travailleurs de tous les niveaux avant, pendant et après l'implantation de ces technologies. Le SFPQ est donc d'avis que le gouvernement devrait tenir des rencontres régulières afin de présenter des projets en cours pour mener des discussions sur les impacts de cette transformation sur les compétences et les emplois des travailleuses et des travailleurs de la fonction publique.

Si certains de ces projets sont prometteurs quant à la réduction du temps de travail, ils pourraient certainement donner plus d'espace de temps chez le personnel visé ou dans certains corps d'emploi, ce qui serait plus que bénéfique en cette période de pénurie de travailleurs. Nous devons voir cette possibilité comme une alternative positive et en profiter afin de transformer certains emplois ou réaliser certaines tâches qui ne peuvent être réalisées présentement. Le gouvernement du Québec, en tant qu'employeur, n'a certainement pas le loisir de perdre plus d'employés présentement et il doit profiter de cette situation pour moderniser certains emplois et revaloriser les personnes qu'on y retrouve.

RECOMMANDATION N° 5

Que le gouvernement organise régulièrement des rencontres 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.

LE CŒUR DU BORDEL INFORMATIQUE : LA SOUS-RÉMUNÉRATION DU PERSONNEL

Malgré la grande importance qu'accorde le ministre à la transformation numérique de l'appareil public québécois, le gouvernement a pour le moment refusé de se pencher sur les causes structurelles du « bordel informatique ». Ce phénomène est apparu à travers différents problèmes dans la création et dans la mise en place de solutions technologiques au courant de la dernière décennie : retards importants dans les échéanciers prévus, solutions qui ne répondent pas aux besoins initiaux ou que partiellement à ceux-ci, annulation de projets en cours de réalisation, explosion des coûts au cours de la réalisation, multiplication des recours administratifs et juridiques pour régler des litiges avec les sous-traitants, complexification de l'administration de la gestion de la sous-traitance, etc.

La principale cause de ce phénomène revient à la dépendance systémique de l'État québécois envers les sous-traitants dans ce secteur. En effet, les gouvernements précédents ont délégué de plus en plus de tâches et de projets à des consultantes et consultants, ce qui a considérablement réduit l'expertise interne en plus de créer un lien de dépendance avec les différents fournisseurs de l'État québécois. Ce phénomène a été documenté et décrié à plusieurs reprises par le SFPQ, mais également par le Vérificateur général du Québec dans ses nombreux rapports annuels. L'actuel ministre délégué à la transformation numérique avait aussi souscrit à cette analyse avant son arrivée au gouvernement. Malgré cette situation, nous croyons que le projet de loi actuel est plutôt timide sur l'autonomie de l'État et le besoin d'accroître l'expertise interne. Le SFPQ croit que cette considération devrait être un pilier de la mission du nouveau ministère et c'est pourquoi nous proposons la modification suivante :

RECOMMANDATION N° 6

Que l'article 1 de la nouvelle loi soit modifié de la façon suivante : « Il propose au gouvernement les grandes orientations en ces domaines, détermine les secteurs d'activités dans lesquels il entend agir en priorité et conseille le gouvernement et les organismes publics. Il propose également au gouvernement des mesures en vue d'accroître l'efficacité de la lutte contre les cyberattaques et les cybermenaces au Québec. **Il s'assure du développement et du maintien de l'expertise interne afin de maintenir l'autonomie de l'État québécois dans le domaine du numérique.**»

Par ailleurs, bien qu'il soit irréaliste de penser que l'État québécois n'ait plus recours à des services externes dans ce domaine, le SFPQ s'attendait à constater une diminution de la dépendance aux ressources externes de même qu'à une réduction du nombre de postes actuellement non comblés en informatique dans l'administration publique. Les dernières années nous sont apparues très décevantes en la matière. Du côté des consultantes et des consultants, nous devons faire l'accablant constat que l'arrivée du gouvernement actuel a même permis une augmentation importante de ressources externes en informatique. En 2017, on dénombrait ainsi « seulement » 2 297 consultantes et consultants œuvrant dans les ministères et les organismes publics alors que ce chiffre atteignait 3 141 en 2020, une augmentation de plus de 35 %. En plus de cette explosion en terme absolu, elle apparaît aussi en terme relatif, puisque la

proportion de ressources externes est passée de 27,1 % à 31,1 % au courant de la même période⁵.

L'autre enjeu face à cette surreprésentation des consultants au sein de l'administration publique, c'est le renforcement de l'expertise externe et le besoin d'embaucher du personnel qualifié. Le plus récent *Rapport des portraits de la main-d'œuvre et du recours à des consultantes et des consultants affectés aux ressources informationnelles* est particulièrement parlant à ce sujet. Dans la fonction publique québécoise, on recense toujours près de 970 postes vacants en informatique, ce qui représente 12,2 % des postes dans ce domaine, une situation qui perdure depuis plus de 5 ans. Même en considérant le plein d'emploi qui affecte de nombreux employeurs au Québec, cette proportion est d'une taille fort inquiétante. Nos données internes de cotisation à ITQ semblent confirmer l'incapacité de l'État québécois de pourvoir ses postes encore aujourd'hui⁶.

Par ailleurs, ce rapport offre désormais la comparaison avec d'autres organismes publics, notamment dans le secteur de l'éducation et de la santé. On constate ainsi des différences remarquables au niveau des postes vacants entre l'administration publique par rapport à ce que le rapport qualifie de « groupe d'appartenance 3 », c'est-à-dire le réseau de l'éducation, les cégeps et les universités, où le nombre de postes vacants ne représente que 4,9 % des postes disponibles. Plus encore, on constate que le nombre de postes vacants par rapport à l'ensemble des postes dans le secteur universitaire n'est que de 3,7 %⁷. Comment expliquer une différence aussi importante entre deux pans du secteur public ? Si on prend le salaire d'une ou d'un technicien en informatique à l'UQAM après quelques années, on remarque une différence de plus de 8000 \$ dollars annuellement entre deux personnes occupant à peu près les mêmes fonctions. On doit faire le constat que les salaires offerts dans la fonction publique québécoise sont tout à fait dérisoires.

S'il existe bel et bien une pénurie de personnel qualifié dans le secteur de l'informatique, force est de constater que des conditions de travail intéressantes permettent de s'assurer de retenir le personnel et de pourvoir les postes vacants. Considérant les dépassements de coûts et les autres problèmes découlant du « bordel informatique », une augmentation substantielle de la rémunération du personnel informatique ne serait pas une dépense frivole pour le gouvernement québécois, mais un investissement pour l'ensemble des Québécoises et des Québécois dans le contexte de transformation numérique dans lequel nous nous trouvons.

⁵ Conseil du trésor. 2021. *Rapport des portraits de la main-d'œuvre et du recours à des consultantes et des consultants affectés aux ressources informationnelles*.

⁶ Données de cotisation transmises par le Conseil du trésor.

⁷ Conseil du trésor. 2021. *Rapport des portraits de la main-d'œuvre et du recours à des consultantes et des consultants affectés aux ressources informationnelles*.

RECOMMANDATION N° 7

Que le gouvernement s'engage à augmenter substantiellement les conditions de travail du personnel de l'administration publique afin de lutter contre la dépendance de l'État envers les firmes d'informatique et de nouvelles technologies.

CONCLUSION

Quels constats doit-on porter sur les trois années de mandat du gouvernement actuel face aux enjeux réels et complexes de l'informatique au gouvernement du Québec ? Alors que l'État entreprend un grand virage vers l'adoption des technologies numériques et de l'intelligence artificielle, il ne semble toujours pas avoir mis en place les solutions pour s'assurer que cette transformation soit exempte de l'influence des firmes de consultants et des grandes entreprises de nouvelles technologies. Si la proposition de créer un nouveau ministère afin de centraliser l'expertise de l'administration québécoise au sein d'un seul et même organisme n'est pas une mauvaise idée, l'expertise de l'administration publique ne pourra cependant être consolidée qu'avec une amélioration substantielle des conditions de travail des travailleuses et des travailleurs du secteur public.