

Mémoire présenté à la Commission des finances publiques sur le projet de loi ns^o 135

**Loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des
organismes publics et des entreprises du gouvernement**

Par

Christian Boudreau
Professeur
École nationale d'administration publique
Université du Québec

Luc Bernier
Professeur titulaire
Chaire Jarislowsky sur la gestion dans le secteur public
École supérieure d'affaires publiques et internationales
Université d'Ottawa

Michel Chandonnet
Chargé de cours
École nationale d'administration publique

Pour le compte du



Le 3 octobre 2017

Mesdames et messieurs, membres de la commission publique sur le projet de loi n° 135

Nous sommes heureux d'avoir été invités à commenter ce projet de loi. À notre avis, le projet Loi n° 135 propose des modifications légales qui méritent d'être soulignées, notamment celles visant à accentuer le pouvoir du dirigeant principal de l'information dans la gouvernance des projets en ressources informationnelles. Nous saluons, entre autres, le remplacement des dirigeants réseau de l'information et des dirigeants sectoriels de l'information par des dirigeants de l'information. Le fait de réduire significativement le nombre de dirigeants de l'information rendra la coordination gouvernementale plus efficace. Présentement, le dirigeant principal de l'information « coordonne l'action de plus de 120 dirigeants de l'information. La capacité d'action actuelle du dirigeant principal de l'information et le grand nombre de joueurs impliqués dans la gouvernance sont des obstacles à une plus grande efficacité » (Stratégie gouvernementale en TI, 2015, p.10).

Nous sommes aussi d'accord avec le fait que le dirigeant principal de l'information puisse recommander le remplacement d'un dirigeant de l'information lorsqu'il considère que celui-ci « n'exerce pas ses fonctions conformément aux dispositions de la loi », tel que le stipule le Projet de loi n° 135 à l'article 10.2. Nous sommes aussi d'avis dans cette volonté d'homogénéisation qu'il faille retirer « à l'Agence du revenu du Québec son statut particulier d'entreprise au sens de la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement ». En revanche, nous croyons que les grands organismes (RAMQ, SAAQ, CNESST, Revenu Québec et Retraite Québec) devraient, tout comme les ministères, désigner un dirigeant de l'information. La contribution respective de ces grands organismes nous apparaît essentielle compte tenu des expertises stratégiques qu'ils détiennent et des nombreuses ressources informationnelles qu'ils gèrent pour assurer l'administration des programmes et services dont ils ont la responsabilité. Mieux vaut en faire des partenaires à part entière.

Dans cette volonté d'accentuer le pouvoir du dirigeant principal de l'information, nous appuyons la décision de créer un comité de gouvernance, dirigé par le dirigeant principal de l'information, dont « le mandat sera notamment d'identifier des opportunités d'optimisation, de partage et de mise en commun de services et d'actifs informationnels ». Dans la mesure où les membres du comité s'approprieront les

priorités gouvernementales, cette instance devrait contribuer à la cohérence des projets informationnels et à la mutualisation des ressources à l'échelle gouvernementale. Tout mécanisme de coordination visant à prévenir les dédoublements d'infrastructures et de services est le bienvenu.

Toutefois, nous croyons que les dispositions prévues dans le projet de loi n° 135 visant à accroître le pouvoir du dirigeant principal de l'information demeurent insuffisantes pour permettre à celui-ci d'exercer pleinement son rôle de chef de file dans la planification et la coordination des ressources informationnelles de l'administration publique québécoise, incluant les réseaux de la santé, de l'éducation et de la justice. Comme l'a souligné avec justesse le Vérificateur général du Québec, les organismes publics au Québec disposent d'une autonomie qui rend complexe une gouvernance collaborative alignée sur les priorités gouvernementales : « La structure actuelle de gestion des ressources informationnelles dans l'administration publique au Québec est décentralisée et principalement axée sur l'autonomie des ministères et des organismes » (Rapport annuel 2010-2011, Tome II). Le Vérificateur général ajoute que cette autonomie est particulièrement prononcée auprès des organismes de services « qui ont des infrastructures technologiques développées et d'avant-garde pour soutenir des opérations à grand volume ». Cette affirmation trouve écho dans l'étude de Boudreau et Bernier (2017). À partir d'une étude menée entre 2002 et 2013, les auteurs arrivent en effet à la même conclusion: « Le rythme de déploiement des services intégrés en ligne au Québec témoigne d'une volonté des organismes à préserver leur autonomie de gestion et à assurer une mainmise sur leurs ressources ». Par ailleurs, Boudreau et Bernier (2017) soulignent que « plusieurs grands organismes apparaissent comme des figures imposées dans le déploiement des services intégrés » (*Ibid*) en raison des expertises qu'ils détiennent et des services qu'ils administrent, d'où l'importance d'en faire des partenaires à part entière dans la gouvernance des ressources informationnelles.

Pour assurer véritablement son rôle de chef de file dans la gestion intégrée des ressources informationnelles à l'échelle gouvernementale, il nous apparaît nécessaire que le Bureau du dirigeant principal de l'information devienne une entité autonome avec toutes les ressources, les expertises et l'autonomie requises pour une gouvernance gouvernementale efficace, que ce soit dans l'élaboration d'une stratégie claire en matière d'utilisation des ressources informationnelles ou dans le suivi et la coordination de la mise en œuvre de cette stratégie. À ce propos, nous considérons que la *Stratégie*

gouvernementale en TI (2015) constitue un point de départ intéressant étant donné qu'elle pointe vers des priorités et des leviers de transformation porteurs en matière de ressources informationnelles. Cependant, cette stratégie mériterait une deuxième itération afin d'identifier et de préciser des projets structurants et des stratégies de mise en œuvre claires qui mobiliseraient les ministères et organismes autour de projets gouvernementaux rassembleurs.

En lui donnant un statut d'organisme autonome et les ressources stratégiques nécessaires pour exercer son rôle de chef de file, le Bureau du dirigeant principal de l'information aura la crédibilité et la capacité d'assurer son rôle de visionnaire et de coordonnateur des ressources informationnelles auprès des ministères et organismes publics du Québec. Cette autonomie organisationnelle contribuera aussi à dissiper une certaine confusion entre le rôle du Secrétariat du conseil de trésor et celui du dirigeant principal de l'information. Il faut comprendre que pour l'ensemble de la fonction publique du Québec, le Secrétariat du conseil de trésor demeure avant tout un organisme de contrôle, et non un organisme d'aide au développement de projets. Dans sa forme actuelle, le projet de loi n° 135 est susceptible de perpétuer cette impression, notamment par la multiplication de plans, de bilans et autres rapports exigés.

Par cette plus grande autonomie organisationnelle, le Bureau du dirigeant principal de l'information aura la capacité et la légitimité d'exercer des pouvoirs qui vont au-delà du conseil et de la recommandation auprès du Conseil du Trésor, rôle dans lequel il a trop longtemps été confiné (voir entre autres *Stratégies gouvernementales en TI*, 2015, p. 6 et p. 10). Ainsi, le Bureau du dirigeant principal de l'information pourrait devenir un centre d'expertises en ressources informationnelles dont une des missions consisterait à soutenir et à accompagner les ministères et organismes dans le développement de leurs infrastructures, de leurs systèmes et de leurs services à l'ère du numérique. Ce besoin d'accompagnement est particulièrement ressenti par les petites et moyennes organisations publiques aux expertises et infrastructures limitées en matière de ressources informationnelles.

Toujours dans la volonté de renforcer la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement, il nous semble important que le Bureau du dirigeant principal de l'information soit rattaché directement aux plus hautes instances gouvernementales. C'est d'ailleurs ce qui explique le succès que connaissent certains pays, comme le Royaume-Uni, la France et les États-Unis, dans le développement intégré de leurs services (United Nations, 2014 : 82). À ce propos, le Parti libéral du Québec a proposé lors de son conseil général, tenu en septembre 2014 auprès de ses membres, la création « d'un véhicule de coordination pouvant prendre la forme d'un secrétariat à la gouvernance numérique ouverte et intelligente relevant directement du premier ministre du Québec en réutilisant les ressources déjà existantes » (2014 : 11). Selon nous, il s'agit d'un pas dans la bonne direction, surtout si le dirigeant principal de l'information est au centre de cette nouvelle entité. À la rigueur, le Bureau du dirigeant principal de l'information pourrait relever directement du président du Conseil du Trésor et du ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes. Dans les 2 cas, le gouvernement enverrait un message clair à l'ensemble de l'administration publique et de leurs dirigeants.

En terminant, nous sommes surpris de ne voir aucune mention des nouveaux modes de gestion de projet dits agiles qui, le plus souvent, adoptent une démarche itérative dans un contexte d'innovation et d'amélioration en continu. Pour de plus en plus de projets, particulièrement dans le cadre du développement de la prestation électronique de services publics, un assouplissement des règles administratives s'avère nécessaire pour préserver la souplesse et l'efficacité de la démarche, permettant aux organisations de prendre des risques calculés dans une perspective d'innovation. Tout ne peut pas être minutieusement planifié, justifié et documenté à l'avance lors de l'acquisition ou du développement d'un système, *a fortiori* quand il s'agit de logiciels libres. À l'inverse, un projet en ressources informationnelles ne peut pas fonctionner strictement et indéfiniment de façon organique et spontanée. Une coordination planifiée des activités d'acquisition et de développement est également nécessaire à long terme, notamment pour pérenniser les systèmes et les services qui en dépendent (voir Boudreau, 2017). Bref, le gouvernement doit encourager les initiatives locales qui contribuent à la modernisation de l'État tout en offrant une vision gouvernementale claire et un système d'imputabilité adéquat, pas trop lourd et, surtout, utile pour la prise de décision.

Nous espérons que ces quelques commentaires et suggestions sauront alimenter les réflexions et les décisions des membres de la commission chargée de réviser le projet de loi n° 135 en vue d'un renforcement adéquat de la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement.

Références

- BERNIER, Luc (2004). *La transformation gouvernementale par les technologies de l'information : Le volet gouvernance*, Québec, CEFRIO, rapport de recherche.
- BOUDREAU, Christian (2017). *Étude de cas sur l'infrastructure géomatique ouverte (IGO) : un projet de développement collaboratif au gouvernement du Québec*, Québec, ENAP, 31 p., sans ISBN, (voir fichier ci-dessous) [aussi en ligne], <http://archives.enap.ca/bibliotheques/2017/06/031515711.pdf>
- BOUDREAU, Christian et Luc BERNIER (2017). « La mise en œuvre de la prestation intégrée des services électroniques au Québec : Conditions de collaboration et leçons », article soumis et accepté à la *Revue Internationale des Sciences Administratives*. Pour la version anglaise, voir « The implementation of integrated electronic service delivery in Quebec: the conditions of collaboration and lessons », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 83 (3), pp. 602-620 (en ligne), <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852315598215>
- NATIONS UNIES, Department of Economic and Social Affairs (2014). *United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*, [en ligne], <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2014>.