

Mémoire :

**Loi renforçant la gouvernance et la
gestion des ressources
informationnelles des organismes
publics et des entreprises du
gouvernement
(PL-135)**

INSPIRER

PROPULSER

AGIR

SOMMAIRE



« L'AQT est en faveur du projet de loi renforçant la gouvernance des ressources informationnelles des organismes publics et estime que ce projet s'inscrit dans la série de gestes concrets vers une saine gestion des finances publiques. »

Le gouvernement a déposé en avril 2017 son projet de loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement.

C'est dans ce contexte que l'Association québécoise des technologies (AQT) a été appelée à analyser ce projet de loi afin de livrer sa réflexion par le dépôt de ce mémoire. Par cette implication, l'AQT entend contribuer à faire de ces nouvelles façons de faire un outil favorisant la transparence et l'équité en matière de contrats publics, une meilleure exploitation du potentiel que peuvent contribuer les technologies de l'information. Nous espérons aussi pouvoir aider à mettre en place des conditions qui peuvent rétablir un climat de confiance réciproque entre les donneurs d'ordres et fournisseurs. L'AQT juge que cette confiance retrouvée accélérera la mise en œuvre des orientations émises dans la stratégie gouvernementale en TI, annoncée en 2015 par le président du Conseil du trésor, pour laquelle l'Association s'était pleinement investie afin de démocratiser l'accès des PME québécoises aux contrats publics.

Grâce à ses 500 membres, la représentativité des entreprises membres de l'AQT est à l'image de l'industrie, composée à 96 % de PME. Selon une enquête réalisée en 2015, la PME québécoise moyenne compte 35 employés et l'ensemble des PME représente plus de 72 000 emplois de qualités répartis dans des entreprises qui ont en moyenne 20 ans d'existence. Le secteur manufacturier occupe une grande part dans l'utilisation des technologies qu'elles développent, suivi des services financiers, des services publics, de l'administration publique et de la santé. La PME québécoise en TIC a cinq fois plus d'employés que celle du reste du Canada, représentant une force vive qui peut aborder avec succès les défis qu'on lui propose. En somme, les PME québécoises sont innovantes et agiles proposant une diversité de solutions et d'expertises qui représentent un capital technologique qui se doit d'être mis à contribution.

L'AQT est en faveur du projet de loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement et estime que cette initiative s'inscrit dans la série de gestes concrets vers une saine gestion des finances publiques.

L'Association soulève néanmoins le risque possible que la nouvelle structure projetée ne dispose pas de pleins pouvoirs exécutoires et que ce renforcement de gouvernance s'ajoute aux précédentes orientations et politiques qui ont des rôles 'conseil' accentuant ainsi le cynisme observé récemment. Nous évoquons également plusieurs obstacles et contraintes qui freinent la participation des PME des technologies de l'information et des communications (TIC) au processus d'acquisitions, résultat de critères qui agissent à leur désavantage. Les derniers avancements nés de la stratégie gouvernementale en TI, qui vise à exploiter le plein potentiel des TI au sein de l'État et du Passeport entreprises, qui vise à améliorer la participation des entreprises aux marchés publics, ainsi que le projet de loi sur la création de l'AMP sont des signaux prometteurs. Ce projet de loi renforçant la gouvernance – nous l'espérons – sera une action complémentaire qui favorisera une meilleure exploitation du potentiel des technologies de l'information, ainsi qu'une meilleure complémentarité entre les ressources de l'État et les fournisseurs privés en ressources informationnelles. Ainsi, le présent mémoire cherche à présenter le rôle de l'AQT, la situation de l'industrie et les pistes de réflexion pour que soit pleinement optimisé le plein potentiel des TI au Gouvernement.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	2
Table des Matières	3
À PROPOS DE L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES TECHNOLOGIES (AQT)	4
PORTRAIT DES PME DE L'INDUSTRIE DES TIC AU QUÉBEC	5
PME, moteur de l'économie numérique.....	5
MISE EN CONTEXTE	6
Défis des PME face à l'État.....	7
Un gouvernement numérique	8
LOI RENFORÇANT LA GOUVERNANCE ET LA GESTION DES RESSOURCES INFORMATIONNELLES DES ORGANISMES PUBLICS ET DES ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT	9
Historique des démarches en matière de RI.....	9
Portée du projet de loi	10
Aspects positifs	11
RISQUES, INCONVÉNIENTS ET RECOMMANDATIONS	12
Institution d'un Comité de gouvernance (art. 12.1)	12
Interopérabilité ou architecture ouverte.....	12
Plan directeur en ressources informationnelles	13
Risques d'agrégation de contrats ou méga-projets	13
Inclure la notion de valeur ajoutée dans l'évaluation (Articles 1 et 15)	14
Les marchés publics comme un moteur de développement économique.....	14
Droits d'auteur	15
Vigie et indicateurs	16
Gestion du changement et vélocité.....	16
L'AQT, un partenaire pour le gouvernement	17
Autres recommandations	17
CONCLUSION	18
CONTACTS	18
INFORMATION SUR L'ORGANISATION	18



« L'AQT, le plus grand réseau d'affaires des TIC du Québec »

« Organisme à but non lucratif autofinancé par ses membres »

À PROPOS DE L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES TECHNOLOGIES (AQT)

L'Association québécoise des technologies (AQT) contribue, à l'échelle du Québec, au rayonnement des entreprises des TIC et à la croissance de ce secteur de l'économie québécoise. Forte de 500 membres, elle rassemble et accompagne les dirigeantes et dirigeants d'entreprises technologiques en les appuyant dans le développement de leurs compétences et dans la performance de leur entreprise tout en favorisant l'évolution des pratiques commerciales. **Organisme à but non lucratif et autofinancé**, l'AQT représente l'ensemble de l'industrie auprès d'instances décisionnelles et constitue aujourd'hui le plus grand réseau d'affaires des TIC au Québec.

Mission

L'AQT vise la croissance de l'industrie des TIC et le développement soutenu de ses membres en provoquant la mise en commun du savoir-faire de ses dirigeantes et dirigeants ainsi qu'en voyant à l'évolution des conditions réglementaires et économiques qui permettent aux entreprises de demeurer concurrentielles dans une économie mondialisée.

Axes d'intervention

- **Accroître le rayonnement et la représentativité de l'industrie**, par la force de son réseau et à titre de porte-parole de l'industrie auprès des différentes instances décisionnelles;
- **Rendre les entreprises plus performantes** grâce au développement de leurs dirigeants, en leur donnant accès à des expertises et des programmes de perfectionnement;
- **Provoquer le réseautage et les partenariats d'affaires**, par la mise en relation entre les individus et par le réseautage interentreprises.

Levier de croissance reconnu par l'ensemble du milieu

- Fondée en 1990, l'AQT cumule 27 ans d'action terrain!
- Une équipe de 15 permanents dédiés et à l'écoute de besoins de ses membres.
- Depuis 17 ans, unique centre de développement d'expertise pour les présidents, Vision PDG, sommet de 3 jours exclusif aux PDG de sociétés.
- Depuis 16 ans, le Big Bang, forum dédié aux ventes & marketing des TIC pour présidents et responsables de la commercialisation.
- Un service de maillage et de recherche de partenaires d'affaires.
- Une centaine de rencontres par année d'échanges et mentorat « entre pairs » : pour des fonctions telles que : présidence, ventes et marketing, finances, ressources humaines, opérations, orientations technologiques, etc.
- Plus de 30,000 inscriptions à ses activités et événements à ce jour.
- Largement supportée par les dirigeants de l'industrie qui s'impliquent par du bénévolat et implications diverses.

Gouvernance de l'AQT

- La vision et les enjeux stratégiques sont définis par un conseil d'administration formé de dirigeants d'entreprises représentatifs de l'industrie.
- L'équipe de la permanence est composée de 15 professionnels et professionnelles dont le mandat est d'assurer le respect de la mission et d'offrir les services.
- L'AQT observe les pratiques de gouvernance les plus strictes et ses collaborateurs s'engagent à observer un code d'éthique et de déontologie.

PORTRAIT DES PME DE L'INDUSTRIE DES TIC AU QUÉBEC



Au Québec, le PIB du secteur des TIC représente 14,5 milliards de dollars (2013)¹. Entre 1997 et 2013, avec une croissance annuelle moyenne de 4,4 %, le PIB du secteur a augmenté deux fois plus rapidement que le PIB total du Québec, qui pour sa part correspondait à un taux annualisé de 2,1 %.

Globalement, le secteur des TIC au Québec affiche des revenus de 31,4 milliards de dollars en 2012 en hausse de 11 % depuis 2008. Trois secteurs de l'industrie sont responsables de cette croissance soit les services informatiques, les télécommunications et l'édition de logiciel.

L'industrie des TIC au Québec représente 154 000 emplois devançant plusieurs autres secteurs d'activités économiques. De plus, elle est principalement constituée de PME. En effet, la PME québécoise équivaut à 96 % des entreprises en TIC.

« Leurs solutions, souvent très spécialisées, améliorent la compétitivité des entreprises de tous les secteurs d'activités. »

PME, MOTEUR DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

Miser sur les PME en TIC, c'est soutenir des entreprises stables présentes sur tout le territoire du Québec et à fortes retombées socioéconomiques, particulièrement par la qualité et la quantité d'emplois offerts, tout en profitant de l'agilité et de l'innovation permises par leur taille et leur mode de gestion. Ainsi les PME, tous créneaux confondus, s'avèrent un investissement intelligent alliant innovation et potentiel de croissance. Les experts sont unanimes, même en période de ralentissement économique, les PME hésitent à faire des mises à pied, sachant fort bien qu'il leur faudra être prêtes à rebondir dès les premiers signaux de reprise.

Leurs solutions, souvent très spécialisées, améliorent la compétitivité des entreprises de tous les secteurs d'activités. Outre les technologies de gestion, l'intelligence artificielle, l'internet des objets, les données massives et l'infonuagique sont aussi des domaines dans lesquels les PME sont présentes. Sur le plan des retombées économiques, la province bénéficie de sources de revenus appréciables puisque ces entreprises se caractérisent par leur capacité d'exportation.

À cet effet, bien que 78 % d'entre elles exportent leurs solutions, ce qui est bien au-delà du 21 % pour tous secteurs d'activités confondus, les montants réalisés par la vente à l'étranger représentent 34 % de leurs revenus. Il est donc évident que l'accès aux contrats publics a un attrait commercial, tout en offrant une vitrine exceptionnelle pour les PME québécoises, leur permettant d'utiliser cette expérience d'affaires pour le développement de marchés à l'extérieur du Québec.

En résumé

Les membres de l'AQT œuvrent dans plusieurs domaines proposant des solutions informatiques novatrices, souvent très nichées, afin de soutenir l'ensemble des activités des organisations. Le secteur manufacturier occupe une grande part dans l'utilisation des technologies que notre industrie développe, suivi des services financiers, des services publics, de l'administration publique et de la santé. D'ailleurs, la majorité d'entre elles mettent à profit leur expertise, tant sur la scène locale qu'internationale. La PME québécoise moyenne en TIC a cinq fois plus d'employés que celle du Canada anglais, cela représente une force vive qui permet d'envisager son avenir avec optimisme si elle considère l'expérience acquise. Elles proposent une diversité et une richesse dans leur offre qui représente un capital technologique qui se doit d'être mis à contribution.

¹ Diagnostic sectoriel de la main-d'oeuvre en TIC de TECHNOCompétences, 2015.

MISE EN CONTEXTE



« 40 % des dirigeants de PME en TIC disent avoir cessé de participer aux appels d'offres, estimant les critères beaucoup trop restrictifs »

« Les technologies de l'information et des communications (TIC) sont un ensemble de technologies utilisées pour traiter, modifier et échanger des informations, plus spécifiquement des données numérisées. La naissance des TIC est due notamment à la convergence de l'informatique, des télécommunications et de l'audiovisuel. »² Les TIC, découlant de l'évolution scientifique et technologique, ont donné lieu à un ensemble d'activités économiques, lesquelles s'imposent plus que jamais comme une industrie prédominante dans les transformations des moyens de production numériques du 21^e siècle, de par son aspect innovateur marqué.

L'acquisition par le milieu des affaires ou par l'administration publique de ces technologies numériques entraîne une bonification majeure de l'efficacité de la quasi-totalité des différents processus. Selon le *World Economic Forum*, les pays qui se démarquent au sein de la nouvelle économie sont généralement ceux ayant un gouvernement qui fait évoluer ses services et ses méthodes administratives au profit des citoyens et des entreprises. Conséquemment, une vision gouvernementale avant-gardiste de l'utilisation des TIC au sein de l'appareil étatique est un élément clé — voire la pierre angulaire — qui permet de jouir des impacts économiques et sociaux rendus possibles par les transformations technologiques actuelles et futures.³ À cet effet, en raison de son pouvoir d'achat, l'administration publique québécoise constitue pour l'industrie des TIC un marché majeur.

Le présent projet de loi, s'inscrit dans la foulée des axes et orientations dont s'est doté le Gouvernement et est susceptible de répondre aux observations exprimées dans le **Rapport du Vérificateur général**, publié à l'hiver 2017⁴ et qui faisait état de trois zones de vulnérabilité au sein de l'État en matière de TI.

1. La gouvernance des TI
2. Leur alignement stratégique
3. La surveillance et leur performance

Pour ce rapport, les constats d'une autoévaluation à laquelle ont participé 44 entités gouvernementales évoquent notamment, l'importance de soutenir les équipes afin que les TI soient alignées avec les besoins d'affaires, l'innovation est peu encouragée, la surveillance des TI et leur performance semblent déficientes, etc. Bref, des efforts additionnels de la part du Conseil du Trésor semblent nécessaires pour mieux guider les entités gouvernementales.

Notre objectif est aussi de faire en sorte que les TIC soient exploitées à leur plein potentiel au service de l'État, et par ricochet pour améliorer la prestation de services aux citoyens. **Nous souhaitons que l'instauration des nouvelles règles de gouvernance fasse en sorte de rétablir le climat de confiance entre les parties prenantes.** C'est ce qui nous motive à nous impliquer dans ce processus.

² Les Technologies de l'Information et de la Communication - <http://clictic.weebly.com/deacutefinition-des-tic.html>

³ Silja BALLER et al. World Economic Forum, *The Global Information Technology Report 2016 : Innovating in the Digital Economy*, 2016, p. 27.

⁴ Rapport du Vérificateur général, Portrait de la gouvernance des TI au Québec, hiver 2017

DÉFIS DES PME FACE À L'ÉTAT



« Plusieurs orientations, mesures et modifications aux lois et règlements ont été annoncées et la mise en œuvre reste à être effectuée. »

Au demeurant, les PME des TIC font face à plusieurs obstacles et contraintes qui freinent leur participation au processus d'acquisitions, résultat des mécanismes et des critères qui agissent à leur désavantage, ayant pour effet de limiter la concurrence et par ricochet, priver l'État de solutions novatrices. À vrai dire, 40 % des dirigeants de PME en TIC disent avoir cessé de participer aux appels d'offres, estimant les critères beaucoup trop restrictifs, et 26 % avouent n'avoir jamais réussi⁵. Comment améliorer la participation des PME aux marchés publics? L'AQT l'a déjà documenté dans son mémoire présenté lors d'une consultation sur le sujet pour le Conseil du trésor en 2015. Le mémoire fournissait 22 recommandations au gouvernement, le tout divisé en trois axes.

Ainsi, plusieurs difficultés liées aux contrats, à la concurrence et à la stratégie d'acquisition ont déjà été observées par l'AQT : le manque d'uniformité entre les appels d'offres et contrats publics; l'exigence d'effectuer les travaux dans les locaux du client; la cession par les entreprises contractantes de leur propriété intellectuelle; la variété de standards entre les ministères et organismes (M/O) en ce qui concerne les exigences quant à la responsabilité et des garanties de la part des fournisseurs; l'agrégation de petits contrats en un seul, rendant sa réalisation difficile – voire impossible – pour certaines PME; les délais trop courts pour les appels d'offres en TIC; l'obligation systématique d'avoir la norme ISO pour contracter. Voilà une liste non exhaustive – quoique bien longue – d'enjeux auxquels sont confrontées les PME qui désirent soumissionner pour des contrats publics.

Une situation qui tend à s'améliorer

Depuis l'annonce de la stratégie gouvernementale en TI en mai 2015, l'AQT constate que les marchés publics et l'utilisation des TIC sont en changement. L'AQT collabore activement aux différentes consultations menées ainsi qu'aux divers comités, et ce, avec l'objectif de favoriser une plus grande participation des PME aux contrats publics et d'accroître la concurrence entre les entreprises. Plusieurs orientations, mesures et modifications aux lois et règlements ont été annoncées et la mise en œuvre reste à être effectuée.

Parmi les annonces, notons : les orientations TI, le programme *Passeport entreprises* révélé en octobre 2015. Cette série d'actions vise à simplifier l'accès des entreprises aux contrats de l'État et leur permettre d'avoir une meilleure connaissance des règles de fonctionnement. Les effets de ces actions tardent à se faire sentir.

Autres exemples plus récents, l'État présentait une directive positive pour les PME en TIC, soit l'obligation pour les organismes publics **d'inviter au moins une PME** lors d'un appel d'offres sur invitation, pour sa part, le Comité présidé par Monsieur Poëti recommandait des mesures pour l'adoption d'innovations.

En somme, le projet de loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement arrive, d'une part, dans un contexte où de nombreux obstacles persistent pour ce qui est de l'acquisition de TIC par l'administration publique. D'autre part, les effets positifs ou négatifs des modifications annoncées aux différents processus ne sont pas encore tout à fait observables. Dans ces circonstances, nous souhaitons vivement que la loi vienne encadrer le tout et qu'elle rende imputables les titulaires de charges publiques quant à l'observation des règles et directives.

⁵ AQT : Baromètre de compétitivité AQT, 2014 et « Recommandations dans le cadre de la consultation du Conseil du Trésor sur le processus des acquisitions des TIC », Montréal, 1^e éd., 22 mai 2015, p. 2.



« L'utilisation généralisée des TIC se veut un levier économique important tout en fournissant un apport inestimable pour la productivité de l'administration publique. »

UN GOUVERNEMENT NUMÉRIQUE

Le gouvernement numérique se caractérise par l'emploi des TIC pour « améliorer les processus, la communication entre citoyens et l'administration publique, ou entre administration publique et les entreprises. Il vise l'efficacité de l'administration, que ce soit sur le plan des délais, de la qualité, ou de la productivité des agents publics »⁶.

Pourquoi est-ce important?

- Selon l'OCDE, « un meilleur gouvernement numérique augmente la capacité à adopter et à capitaliser l'innovation des TIC »⁷. Pour s'y faire, l'AQT note toutefois qu'une politique de gestion de la propriété intellectuelle permettant aux entreprises contractantes de demeurer propriétaire de leur solution est nécessaire.
- Une bonne utilisation des TIC bonifie l'accès à l'information et aux services, en plus d'enrichir leur qualité⁸. Un gouvernement numérique améliore aussi la participation citoyenne⁹.
- D'après le *Conference Board of Canada*, les TIC contribuent à des gains d'efficacité et à la croissance de la productivité¹⁰.
- Dans une récente étude menée par le chercheur Réjean Roy du CEFRIO, il est dit qu'« un meilleur gouvernement numérique simplifie les rapports des entreprises avec l'État, améliorant leur compétitivité¹¹ ».
- L'étude du CEFRIO mentionne également : « Dans certains cas, les ministères et organismes peuvent aussi se servir des TI pour diminuer leurs coûts de fonctionnement ou accroître leurs revenus »¹².

Une politique gouvernementale prônant l'intégration et l'utilisation généralisée des TIC se veut un levier économique important tout en fournissant un apport inestimable pour la productivité de l'administration publique.

À l'AQT, nous sommes ravis de constater que le gouvernement considère les TIC comme un important pilier de développement économique, mais aussi comme un agent de changement dans la modernisation de l'État. Cette réflexion du gouvernement avec sa stratégie gouvernementale en TI annoncée en 2015 et le lancement de la consultation sur la Stratégie numérique, annoncée par la ministre Dominique Anglade en 2016 s'inscrivent dans une tendance qui s'observe au niveau mondial.

Il est clair pour nous à l'AQT, et nous en sommes très fiers, que le Québec regorge d'entreprises et de personnes ayant un savoir-faire de très grande qualité. Ces gens et ces entreprises peuvent très certainement contribuer au développement économique du Québec d'aujourd'hui et de demain ainsi qu'à la modernisation de l'État.

⁶ Wikipédia, *Administration électronique*, <http://bit.ly/2b3DbZN>.

⁷ OCDE, *The Future of Productivity*, 2015, p. 40.

⁸ Réjean ROY et al. CEFRIO, *Guide sur le gouvernement électronique*, 2006, p. 13.

⁹ Silja BALLER et al. World Economic Forum, *The Global Information Technology Report 2016 : Innovating in the Digital Economy*, 2016, p. 13.

¹⁰ The Conference Board of Canada, *Investissement dans les technologies de l'information et des communications* [en ligne], 2015, <http://bit.ly/2ahcBf6>.

¹¹ Réjean ROY et al. op.cit. p. 14.

¹² Ibid. p. 16.

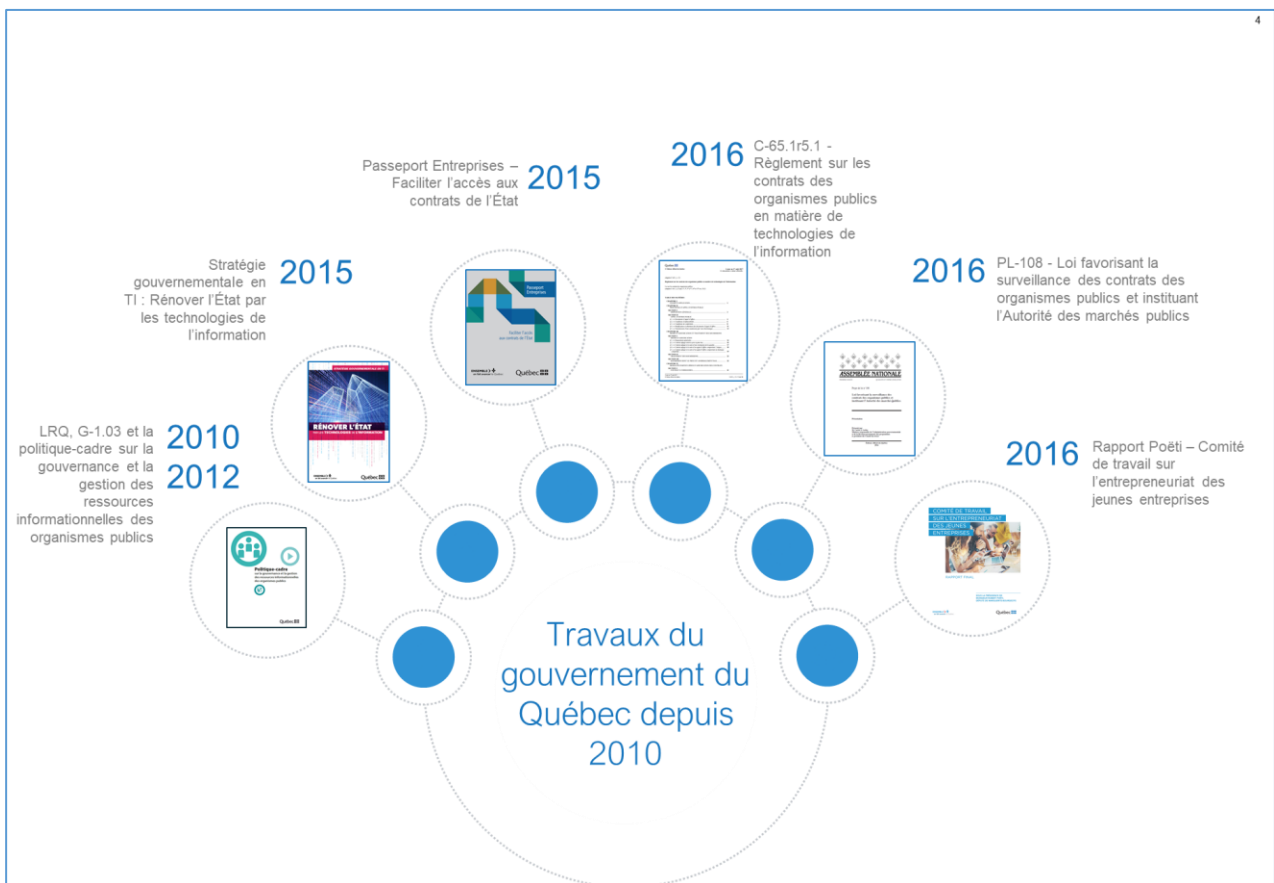
LOI RENFORÇANT LA GOUVERNANCE ET LA GESTION DES RESSOURCES INFORMATIONNELLES DES ORGANISMES PUBLICS ET DES ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT

Le 25 avril 2017, le président du Conseil du trésor, M. Pierre Moreau, dépose le projet de loi 135 visant à revoir et à renforcer la gouvernance dans le domaine des technologies de l'information. On y propose des modifications en vue d'accroître la cohérence des actions et d'exercer un meilleur contrôle sur l'ensemble des sommes consacrées aux ressources informationnelles.

HISTORIQUE DES DÉMARCHES EN MATIÈRE DE RI

Le PL 135 s'inscrit dans une démarche gouvernementale qui a débuté en 2010 avec le projet de loi 133 : Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement qui est devenu la loi LRQ chapitre G-1.03 qui fait l'objet du présent projet de loi 135.

La figure suivante présente une vue d'ensemble (liste non exhaustive) des faits marquants depuis 2010. Nous considérons que le PL 135 est un autre jalon important de cette démarche gouvernementale. L'AQT croit surtout qu'il est nécessaire de **considérer l'ensemble des travaux depuis 2010** de façon à bien analyser l'impact du PL 135.



PORTÉE DU PROJET DE LOI

Ce projet de loi modifie les règles de gouvernance et de gestion en matière de ressources informationnelles applicables aux organismes publics et aux entreprises du gouvernement. Il modifie les fonctions et la composition des dirigeants de l'information, notamment en accentuant le rôle du dirigeant principal de l'information. Il accroît la gouvernance des ressources informationnelles par la création d'un comité de gouvernance composé du dirigeant principal de l'information et des dirigeants de l'information. Comité qui aura le mandat d'identifier des opportunités d'optimisation, de partage et de mise en commun de services et d'actifs informationnels.

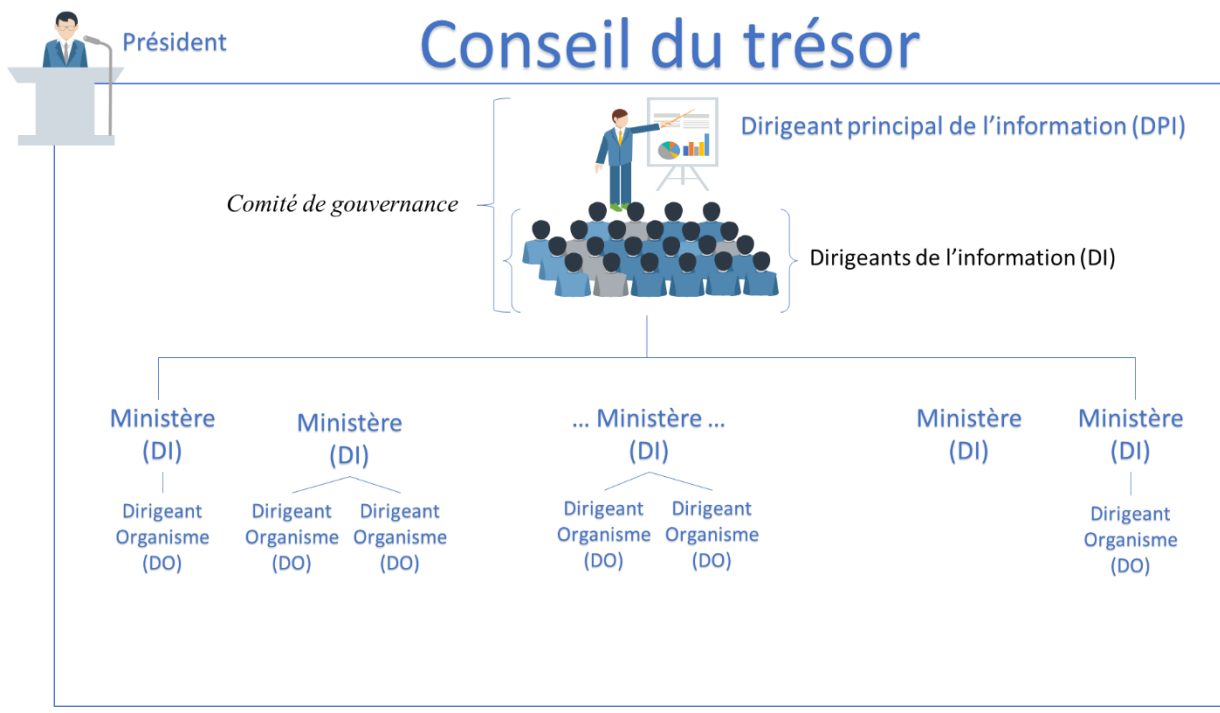
Le projet de loi redéfinit aussi les outils de gestion qu'un organisme public doit établir aux fins de la gouvernance et de la gestion de ses ressources informationnelles. Il prévoit que les ministères et organismes devront préparer divers documents de planification **qui seront requis** aux fins de la planification des investissements et des dépenses et ceux qui seront applicables aux projets en ressources informationnelles.

Le projet de loi confère au Conseil du trésor le pouvoir de déterminer diverses mesures applicables notamment quant au cheminement et au suivi des projets en ressources informationnelles des organismes publics ainsi qu'aux avis et autorisations requis. Il confère également, au président de ce conseil, un pouvoir de vérification. Il accorde au dirigeant principal de l'information le **pouvoir de requérir** d'un organisme public une reddition de compte concernant un projet en ressources informationnelles.

Ce projet de loi modifie les lois :

- Loi sur le Centre de services partagés du Québec (chapitre C-8.1.1);
- Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement (chapitre G-1.03);
- Loi sur les infrastructures publiques (chapitre I-8.3);
- Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux (chapitre M-19.2);
- Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales (chapitre O-7.2);
- Loi concernant le partage de certains renseignements de santé (chapitre P-9.0001).

Le schéma suivant représente notre compréhension de la structure que confirmera le projet de loi 135.



ASPECTS POSITIFS

L'Association québécoise des technologies (AQT) est en accord avec le projet de loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement et estime qu'il s'agit d'un autre pas dans la bonne direction.

Le fait d'officialiser une structure organisationnelle gouvernementale, est en soi, excellent. La responsabilité du DPI de produire et de rendre publics un plan gouvernemental d'investissement et des dépenses en ressources informationnelles est aussi une excellente nouvelle. Par ailleurs, le fait de créer un comité de gouvernance permettra au Conseil du trésor d'avoir une meilleure vision des besoins, des réalisations et des activités à coordonner.

Nous croyons que cette nouvelle structure permettra aux différentes parties prenantes, incluant l'industrie des TIC et la population, d'avoir une meilleure visibilité et prévisibilité en matière des besoins en ressources informationnelles du gouvernement.

Nonobstant l'enthousiasme signifié des paragraphes précédents, l'AQT et ses membres ont certaines préoccupations que nous discuterons dans la prochaine section.

RISQUES, INCONVÉNIENTS ET RECOMMANDATIONS

INSTITUTION D'UN COMITÉ DE GOUVERNANCE (ART. 12.1)

Compte tenu de l'envergure de l'État et de ses ressources informationnelles, se doter d'un mécanisme de suivi qui assurera de la cohérence entre les Ministères et organismes (MO) nous apparaît essentiel. Nous sommes donc favorables à la création d'un comité de gouvernance, nous nous interrogeons toutefois si son rôle et ses responsabilités sont suffisamment clairs et surtout s'il aura pouvoir d'autorité. D'un point de vue théorique, il est facile d'imaginer qu'une orientation ou une mesure soit débattue au comité de gouvernance. Notre observation sur ce point : Supposons aussi, pour faciliter la compréhension, qu'une mesure est adoptée à l'unanimité par le comité de gouvernance, soit la Mesure #001. Cette mesure est alors proposée au Conseil du trésor selon le paragraphe 1^o de l'article 12.1.

QUESTION N^o 1

D'un point de vue pratique, est-ce que le comité aura un rôle – conseil ou un rôle exécutoire? Pour poursuivre l'exemple, qui entérinerait la Mesure #001 de façon à ce qu'elle entre en vigueur? Le DPI? Pourrait-elle être modifiée avant de l'entériner sans en avoir discuté avec le comité de gouvernance?

Il est de pratique courante que le Conseil du trésor élabore des directives, des politiques et des cadres de références en matière de technologie de l'information¹³. Nous constatons que l'État, comme le secteur privé fait face à de grands défis de résistance au changement. Nous estimons que le Conseil du trésor doit exercer un plus grand contrôle sur l'adhésion des M/O.

PRÉOCCUPATION N^o 1

Comment le DPI et les DI vont-ils procéder pour s'assurer que les décisions du Conseil du trésor (voire comité de gouvernance) puissent être mises en œuvre dans tous les ministères et organismes?

Selon paragraphe 6^o de l'article 10.1, le DI à la fonction de conseiller et non d'obliger. Y a-t-il des mécanismes prévus pour l'éventualité où le dirigeant d'organisme ne veut pas suivre la Mesure #001?

RECOMMANDATION N^o 1

S'assurer que le DPI et les DI ont suffisamment de pouvoir pour obliger les ministères et organismes à adhérer à une mesure ou une décision issue du comité de gouvernance, du DPI ou du Conseil du trésor.

Par analogie avec le monde des affaires, est-ce que le comité de gouvernance est analogue à un comité consultatif où les entrepreneurs ont le choix de suivre ou non les recommandations ou à un conseil d'administration qui dicte l'exécution des recommandations.

INTEROPÉRABILITÉ OU ARCHITECTURE OUVERTE

Un des mandats confiés au comité de gouvernance est « d'identifier des opportunités d'optimisation, de partage et de mise en commun de services en ressources informationnelles et d'actifs informationnels ». L'AQT encourage vivement de renforcer cet objectif en misant sur la possibilité de développement ou d'obtention de technologies différentes qui sont capables de communiquer et de fonctionner entre elles. Nous craignons que les projets d'envergure soient confiés à des fournisseurs uniques alors que l'évolution des technologies de l'information rend

¹³ <https://www.tresor.gouv.qc.ca/ressources-informationnelles/>

accessible la connexion entre différentes solutions qui ne sont pas le fruit d'un fournisseur unique. De surcroît, les systèmes en place peuvent évoluer par l'ajout de nouvelles fonctionnalités interopérables et ce de façon tout à fait transparente pour le citoyen.

Par conséquent, nous sommes d'avis que l'article 1 du projet devrait inclure ce qui suit :

RECOMMANDATION N°2

« ...d'identifier des opportunités d'optimisation, de partage, de mise en commun et d'interopérabilité de services en ressources informationnelles et d'actifs informationnels. »

En d'autres termes, de favoriser des projets informatiques conçus à l'aide d'une architecture ouverte et les planifier dans un contexte d'interopérabilité des systèmes sera assurément bénéfique à long terme pour le gouvernement.

PLAN DIRECTEUR EN RESSOURCES INFORMATIONNELLES

Les articles 13 à 16 nous apparaissent comme étant une réelle valeur ajoutée en termes de saine gouvernance. Nous appuyons le fait que les plans directeurs soient également rendus publics, tel que stipulé, au présent projet de loi.

Nous réitérons le fait que les contrats impliquant des solutions TI comportent des complexités qui nécessitent d'avoir une bonne compréhension des projets et du potentiel des solutions disponibles. C'est pourquoi nous soumettons cette recommandation :

RECOMMANDATION N° 3

Mettre en place des espaces d'interactions sur une base régulière pour une meilleure connaissance de la vision de l'État sur ses ressources informationnelles.

Que des séances d'informations soient prévues, au cours desquelles les M/O présenteraient leur plan, ce, pour assurer une meilleure compréhension de la portée des projets par les parties impliquées.

Que soit formé un sous-comité répondant au DPI, dont la responsabilité serait de renforcer les canaux de communication avec les fournisseurs et de documenter toutes les pistes d'améliorations.

Que soit maintenues rencontres trimestrielles du Comité consultatif des TI sous leadership du DPI.

RISQUE D'AGRÉGATION DE CONTRATS OU MÉGA-PROJETS

Ayant étudié cette question à fond dans les dernières années, l'AQT soulève une préoccupation sur l'impact possible sur les acquisitions de biens et services TI. Nous estimons important d'éviter que la création du comité de gouvernance résulte en l'agrégation de besoins et d'appels d'offres résultants en de méga projets où seuls de grands fournisseurs peuvent participer.

RECOMMANDATION N° 4

Obliger les organismes publics à démontrer et justifier de façon très claire, pour tout contrat dont l'envergure dépasse 10 millions de dollars, qu'il ne s'agisse pas d'une agrégation de plusieurs projets dans un plus grand.

INCLURE LA NOTION DE VALEUR AJOUTÉE DANS L'ÉVALUATION (ARTICLES 1 ET 15)

En technologie de l'information et des communications, considérer uniquement la notion de plus bas soumissionnaire conforme est problématique et nuisible pour toutes les parties, *i.e* les fournisseurs et les donneurs. En contrepartie, un modèle d'évaluation tenant compte des compétences techniques, de la qualité des solutions et des coûts totaux d'acquisition sur le moyen et long terme est beaucoup plus avantageux pour l'ensemble des citoyens. Nous référons ici au paragraphe 3 de du nouvel article 1 ainsi qu'à l'article 21 qui est modifié par l'article 15 du présent projet de loi.

RECOMMANDATION N° 5

Considérer la valeur ajoutée qu'offrent les solutions TI en plus de considérer l'ensemble des coûts et économies potentielles. Apporter cette précision aux articles 1 et 21.

Il s'agit, à notre avis, d'un point important que le comité de gouvernance devra mettre à son agenda. Nous sommes conscients que ce n'est pas une problématique facile à résoudre. Mais l'ensemble de l'industrie s'entend que ce mode de fonctionnement pose des enjeux et doit être révisé. Une mesure temporaire serait d'augmenter le paramètre du facteur K.

LES MARCHÉS PUBLICS COMME UN MOTEUR DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Au risque de nous répéter, l'AQT souhaite qu'un plus grand nombre de compagnies transigent avec le gouvernement du Québec, en particulier avec des PME en TI. Traditionnellement, le Conseil du Trésor, le DPI et les DI ont pour mandat de bien faire fonctionner les ressources informationnelles de l'État en s'adjoignant, au besoin, les services et produits de firmes externes. Une récente étude de l'AQT nous informait que 78% de ses membres exportent hors Québec. Nous entendons souvent des dirigeants d'entreprises exprimer que leurs exportations seraient facilitées si on leur faisait confiance.

L'approvisionnement stratégique

En complément au paragraphe ci-haut, dans le rapport final du Conseil consultatif de l'économie et l'innovation (CCEI), présidé par Madame Monique F.Leroux, et auquel participaient des leaders socioéconomiques, il y est question du rôle capital que peut jouer l'État pour stimuler l'économie et l'innovation. Nous vous proposons ici un extrait de la recommandation no 6 de ce rapport déposé en septembre 2017. ¹⁴

« Les contrats publics étant une composante importante de l'économie, à travers le monde, de nombreux États ont développé différentes méthodes pour que les achats gouvernementaux aient un effet plus structurant sur leur économie. On réfère ainsi au concept dit « approvisionnement stratégique » qui permet, dans le respect des accords de commerce international, de faire émerger certains critères favorisant l'innovation, la relève et l'achat local. Les résultats de l'enquête menée par l'OCDE auprès de ses membres illustrent bien cette tendance. »

Nous citons ici la recommandation issue du rapport du CCEI

« Rendre les achats du gouvernement plus structurants pour l'économie et plus avantageux pour les PME innovantes en passant du plus bas soumissionnaire à l'approvisionnement gouvernemental stratégique. »

¹⁴ : Rapport : Agir ensemble, Pour un Québec prospère et innovant, CCEI, p. 52, septembre 2017

Cette recommandation du Conseil est appuyée par données émanant du sondage réalisé par l'OCDE sur les pratiques d'acquisitions. Notamment que 80% des pays de l'OCDE prennent des mesures pour stimuler « l'approvisionnement stratégique ».

D'ailleurs, le Premier ministre a accueilli très favorablement ce rapport évoquant même que les recommandations permettraient à l'État « de trouver des solutions pour faire transformer les défis de notre époque en opportunités. »

Environnement favorable à l'adoption des Innovations

Les moyens mis en œuvre pour effectuer des « approvisionnements stratégiques » peuvent prendre différentes formes. L'un des moyens que l'AQT privilégie pourrait prendre la forme d'un « laboratoire ou vitrine technologique pour les entreprises innovantes ».

Ce concept fait aussi l'objet d'une recommandation émanant du Comité de travail sur l'entrepreneuriat des jeunes entreprises présidé par Monsieur Robert Poëti. Ce comité a d'ailleurs publié un rapport en février 2017 et il documentait un certain nombre de recommandations permettant d'éliminer des obstacles d'accès aux contrats et susciter l'innovation chez les marchés publics.¹⁵

Le DPI pourrait diriger un programme consacré à explorer des technologies québécoises et des innovations potentiellement utiles pour les besoins de l'État. Ce programme aurait évidemment un budget qui pourrait financer entre 20 à 30 projets annuellement. Le Gouvernement du Québec pourrait s'inspirer de modèles existants, par exemple, le programme PICC (Programme d'innovation Construire au Canada) au niveau fédéral ou encore SBIR (Small Business Innovation Research) aux États-Unis. Ces programmes sont également cités comme étant des modèles inspirants par Madame F.Leroux et son groupe.

RECOMMANDATION N° 6

Nous demandons au Conseil du Trésor d'envisager le lancement d'un projet pilote doté d'un budget d'opération qui permettra aux entreprises québécoises, des PME et jeunes entreprises, de positionner leurs technologies par des preuves de concept relativement à une problématique gouvernementale ou résultant de l'expression d'un besoin de l'État.

Le budget pourrait être établi en accordant un % du montant total des acquisitions TI. À titre d'exemple, le modèle américain représente 3.5% des investissements externes consentis en R&D.

En mettant en place une telle initiative, nous croyons que cela sera une situation « gagnant-gagnant ». Le gouvernement découvrira des technologies et les entreprises pourront mieux comprendre les besoins gouvernementaux et adapteront leurs produits en conséquence.

DROITS D'AUTEUR

Nous appuyons la volonté du gouvernement exprimée précédemment qui vise à ce que les fournisseurs demeurent titulaires de leur droit d'auteur, afin, notamment, qu'ils puissent faire évoluer les solutions. Il faut aussi souligner que la portée de la licence devrait être alignée avec le besoin indiqué dans l'appel d'offres. Tout comme au privé et autres Gouvernements, l'appel d'offres devrait indiquer le nombre d'utilisateurs visés, le nombre d'instances, la durée du support, etc. ce qui permet aux fournisseurs d'établir un prix juste et équitable.

RECOMMANDATION N°7

Mandater le comité gouvernance pour faire respecter la politique gouvernementale en matière de droits d'auteur.

¹⁵ Comité de travail sur l'entrepreneuriat des jeunes entreprises, présidé par Robert Poëti, février 2017

VIGIE ET INDICATEURS :

En plus des rapports prévus au présent projet de loi, qui seront rendus publics par le DPI, l'AQT estime qu'en cette période de changement et dans un souci de transparence et avec l'objectif d'amélioration continue, effectuer la vigie et le suivi des indicateurs. Les résultats et analyses de cette vigie devraient être rendus publics et présentés aux plus hauts dirigeants des organismes, leur donnant ainsi, un outil de comparaison à jour sur l'état de la situation, qui permettraient au besoin, d'apporter les ajustements nécessaires. Par exemple:

- Nombre de compagnies transigeant avec le Gouvernement;
- Échelle de valeur des contrats par catégorie (achats produits, forfaitaires, services -conseils);
- Valeur moyenne des contrats avec écart-type;
- Nombre de forums d'échange avec l'industrie.

RECOMMANDATION N° 8

Dans un objectif d'amélioration continue, se doter d'une fonction de vigie afin d'établir un processus de veille des principaux indicateurs-clés sur projets TI, développer un tableau de bord avec les indicateurs-clés et apporter au besoin, les correctifs nécessaires.

GESTION DU CHANGEMENT ET VÉLOCITÉ

Le projet de loi 135 vient changer beaucoup de choses au niveau structurel, organisationnel et décisionnel pour le gouvernement. Tout comme dans le secteur privé, cette gestion de changement doit être planifiée et suivie par indicateurs et tableaux de bord. Il y aura des défis très importants pour le DPI et les DI. Cette loi, changera des habitudes et des façons de faire pour l'ensemble des équipes et directeurs et informatiques actuels.

Il y a assurément un très grand chantier de gestion du changement qui se pointe à l'horizon. La RECOMMANDATION NO 1 est probablement l'une des plus importantes relativement à ce projet de loi 135.

C'est bien de pouvoir penser au plan de match, c'est encore mieux d'avoir le pouvoir de l'exécuter !

L'AQT, UN PARTENAIRE POUR LE GOUVERNEMENT

L'esprit dans lequel s'inscrit la collaboration de l'AQT se veut constructif. Nous avons un contact privilégié avec les entreprises de l'industrie et nous pouvons agir comme levier de communication. Au cours des dernières années, l'AQT a proposé plusieurs pistes de solution dans ses mémoires au Conseil du trésor, aux Finances et au MESI. Elle continue de collaborer et de réfléchir à ce potentiel que revêt une meilleure exploitation des technologies de l'information, pour l'État et pour l'ensemble des citoyens. Voici une liste non exhaustive des améliorations potentielles :

AUTRES RECOMMANDATIONS

- Séances d'information aux fournisseurs pour expliquer les points importants de l'appel d'offres et répondre aux interrogations dans la première semaine. L'objectif est d'informer le plus possible les fournisseurs de façon à leur permettre une meilleure compréhension des éléments-clés recherchés;
- Utiliser les bancs d'essai dans le cas d'un appel d'offres pour l'achat d'un logiciel de façon à s'assurer que les fonctionnalités demandées sont bien celles offertes par le fournisseur;
- Dans le cas de l'achat logiciel, considérer le coût total d'acquisition, c'est-à-dire, le coût d'achat, d'implémentation et de maintenance, la compétence et l'expertise technique de l'équipe d'implémentation;
- Considérer des appels d'offres précompétitifs où les fournisseurs qualifiés devront démontrer aux donneurs d'ouvrage que leur solution est le meilleur rapport qualité/prix pour le gouvernement. Ce processus est possible en TIC, mais l'AQT suggère que ce processus soit la norme pour les contrats de 500 000 \$ et plus;
- Nous recommandons qu'un Pôle d'expertise en stratégie d'acquisitions soit sous la direction du Secrétariat du Conseil du Trésor puisque l'expertise y est déjà présente et l'historique des bonnes pratiques y est déjà répertorié. Ainsi les professionnels responsables des acquisitions au sein des différents organismes pourraient consulter les experts en acquisitions avant la publication de leur appel d'offres et verraient des avenues d'évolution de leurs compétences.

CONCLUSION

Depuis plusieurs années, l'AQT multiplie les efforts afin qu'évoluent les conditions dans lesquelles les entreprises en TIC font des affaires. Pour l'Association, cette évolution a comme critères principaux que les entreprises puissent demeurer concurrentielles, que leurs solutions soient reconnues à leur juste valeur et qu'il y ait de l'équité entre les joueurs de l'industrie quand il s'agit de contrats publics. Les PME des TIC ont toujours fait face à plusieurs obstacles et contraintes qui freinent leur participation au processus d'acquisitions, résultat de critères et mécanisme qui agissent à leur désavantage.

L'AQT a participé activement aux divers processus de consultations et groupes de travail pour que l'état puisse avoir accès à toutes les options pour l'orientation de ses politiques en matière de TI. Ainsi les derniers avancements nés de la Stratégie gouvernementale en TI, « Passeport entreprises » et le Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information tendent à améliorer l'environnement pour une participation accrue des entreprises aux marchés publics, toutefois, les résultats ne sont pas encore observables.

Dans le contexte de cette consultation et de ce mémoire, nous avons délibérément choisi de ne pas discuter des articles du projet de loi. Notre objectif était plutôt de discuter de l'esprit du projet de loi et de son positionnement dans un contexte plus large.

Il est important de rappeler que le PL 135 s'inscrit dans une série de démarches et de mesures gouvernementales ayant débuté au tournant de 2010. Il va de soi que beaucoup de travail à haut niveau a été accompli par le Gouvernement. Mais force est de constater qu'il n'est pas toujours évident d'opérationnaliser le tout dans les ministères et organismes.

C'est pourquoi nous croyons que le PL 135, combiné à nos recommandations est un autre **jalon important dans cette série d'actions, voire, l'ingrédient essentiel pour assurer une direction adéquate**. Nous réitérons notre volonté de travailler avec le gouvernement et d'être une partie prenante active dans ce processus gouvernemental.

En terminant, à l'AQT, nous sommes convaincus que le savoir-faire et les technologies des entreprises innovantes du Québec peuvent aider le gouvernement au niveau des ressources informationnelles. Nous souhaitons que ces entreprises puissent transiger avec les ministères et organismes plus facilement et en plus grand nombre dans l'avenir. La Loi renforçant la gouvernance des RI est — on l'espère — une action qui favorisera la cohésion des gestes posés visant à maximiser l'impact des relations entre les fournisseurs TI et l'État.

Voilà la motivation de l'Association à participer au processus en cours.

CONTACTS

Nicole Martel

Présidente-directrice générale de l'AQT

Tél. 514-874-2667 p.105

nmartel@aqt.ca

Alain Lavoie

Président, Irosoft

Membre du conseil d'administration de l'AQT

lavoie@irosoft.com

INFORMATION SUR L'ORGANISATION

Association québécoise des technologies (AQT)

www.aqt.ca

32, rue des Sœurs-Grises, Montréal, H3C 2P8

600, boul. René-Lévesque ouest (bureau 600), Québec, G1R 2B5