

Mémoire déposé à la Commission des finances publiques

**Étude du projet de loi n° 14
Loi favorisant la transformation numérique
de l'administration publique**

Par

**Madame Lyne Bouchard, professeure
Faculté des sciences de l'administration**



Le 14 mai 2019

1. INTRODUCTION

Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames et messieurs les députés et membres de l'audience, bonjour. Je m'appelle Lyne Bouchard et dans la vie de tous les jours, j'occupe le poste de vice-rectrice aux ressources humaines à l'Université Laval. Je suis également professeure à la Faculté des sciences de l'administration de l'Université et depuis vingt ans mon domaine d'expertise est le commerce électronique et le gouvernement en ligne. Depuis une dizaine d'années, je m'intéresse en particulier à la gouvernance des ressources informationnelles.

Je vous remercie de me donner l'occasion de m'adresser à vous aujourd'hui. Mon allocution sera divisée en trois parties. En premier, je vous ferai part de mon bonheur de voir le gouvernement se doter des mesures prévues au projet de loi. Dans la deuxième partie, j'attirerai votre attention sur un danger potentiel et sur des façons de l'amoindrir. Enfin, j'attirerai votre attention sur un oubli important de ce projet de loi.

2. IMPORTANCE DU PROJET DE LOI

Comme vous le savez, et en utilisant mes propres mots, le projet de loi présenté vise deux objectifs :

- Permettre le partage de renseignements personnels entre les organismes publics du gouvernement, ce que nos lois actuelles ne permettent pas sauf exception.
- Et forcer les entités à faire ce qu'il faut afin de permettre ce partage dans l'intérêt gouvernemental.

En ce qui me concerne, je souscris totalement à ces deux objectifs. Les efforts d'amélioration des services aux citoyens et d'optimisation des services de l'État ont été considérablement amoindris depuis que nous avons introduit le gouvernement en ligne au milieu des années 90 au Québec puisque nous ne pouvons à peu près rien partager entre organismes et le domaine de la santé est un bon exemple. Mais c'est vrai dans d'autres domaines comme pour l'établissement de nos politiques de santé publique ou d'immigration, par exemple, parce qu'il est difficile d'obtenir l'information précise au niveau du revenu d'un individu ou d'un ménage sur un territoire (Agence du revenu) en lien avec les activités économiques de ce territoire (ministère de l'Économie et de l'Innovation), le niveau de scolarité d'une personne (le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur), son origine ethnique (le MIDI), etc.

De toute façon, même si nous voudrions échanger des informations, l'absence d'un identifiant unique nous limite dans la capacité à mettre les informations en lien.

Bien sûr, chacun des organismes publics tente de faire de son mieux pour définir ses politiques et proposer des services avec les informations dont il dispose. Mais si on veut vraiment s'améliorer, il faut avoir dans nos fichiers toutes les données nécessaires et celles-ci peuvent être recueillies par un autre organisme. Il est donc préférable de fixer la règle comme étant celle de partager l'information, plutôt que de ne pas la partager.

C'est aussi réaliste de penser que l'organisme où réside la donnée aura besoin d'incitatifs pour fournir cette donnée à un autre organisme. Le projet de loi prévoit deux incitatifs :

- Le premier est la désignation, soit la contrainte. « Tu dois dorénavant partager tes données », et
- Le second est la rémunération, soit la compensation pour les coûts engendrés afin de rendre possible le partage.

C'est logique, c'est même nécessaire sans doute. Donc, dans l'ensemble, le projet de loi me semble requis, et certains diront qu'il l'est depuis longtemps. Si l'on veut avancer, il faut cesser d'y aller à la pièce et par exception. Le numérique est 100% information ; il faut pouvoir la saisir et la communiquer.

De plus, je note que le projet de loi couvre presque toutes les entités du gouvernement. J'en suis très heureuse, car bien peu d'organisations aujourd'hui sont isolées. Nous sommes tous en lien les uns avec les autres et le projet de loi facilitera nos échanges. Je vous invite cependant fortement à reconsidérer l'exclusion des tribunaux, ce qui pourrait être un enjeu pour les projets du domaine de la Justice, et l'exclusion des projets de recherche et de développement technologique qui sont un des moteurs d'innovation et de changement de la société québécoise. Ainsi, la portée du projet de loi devrait être étendue par rapport à la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informations qui sert à établir la portée du projet de loi.

Par contre, je m'interroge sur l'article 10 du projet de loi qui vient limiter l'application de la loi à 10 ans. Je ne peux pas imaginer qu'il y ait moins d'échanges de renseignements personnels dans dix ans. Par contre, je peux facilement imaginer que des adaptations devront être apportées à cette future Loi et au mandat de la CAI, et que des mécanismes de contrôles différents seront utilisés. L'Assemblée nationale peut changer ou abroger n'importe laquelle de ses lois, à tout moment. Il me semble que cet article devrait être retiré. Le partage de renseignements personnels n'est pas de nature temporaire.

3. DANGER POTENTIEL

J'entame maintenant la deuxième partie de mon allocution. Non seulement le partage des renseignements personnels n'est pas un objectif temporaire, cet objectif ne peut pas être remis en question. Je souscris au fait que si nous voulons vraiment transformer le gouvernement, nous avons besoin d'une supra-loi visant le partage de renseignements personnels, une loi qui a préséance sur tout autre texte législatif ce que l'État fait rarement. Les embuches sont tellement grandes pour favoriser le numérique que je pense que nous n'avons pas le choix.

Mais ce faisant, le projet de loi comporte un danger dont vous êtes conscients. En voulant permettre le partage de renseignements personnels, nous allons permettre l'échange de ceux-ci. Pour améliorer la qualité des services et l'efficacité de l'État, nous allons devoir faire fi des contraintes que d'autres législateurs avant vous ont cru bon d'insérer dans leurs textes de loi. Certaines des personnes ou des groupes qui vont s'adresser à vous dans le cadre de cette consultation mettront l'accent sur le danger d'abus que cela représente, et vous imploreront de ne pas adopter ce projet de loi.

Je ne suis pas de cet avis. Il faut s'assurer que le partage et l'utilisation qui sera faite des renseignements personnels ne pourra pas donner lieu à d'abus. Pour ce faire, je vous suggère d'envisager de responsabiliser davantage les organismes qui seront impliqués. Je vous suggère trois façons d'y arriver qui ne sont pas prévues dans le projet de loi actuel et qui pourraient venir le bonifier.

L'article 7 prévoit bien que la « *Commission d'accès à l'information peut donner son avis sur un projet en ressources informationnelles d'intérêt gouvernemental, un projet de règlement ou un projet de décret qui implique l'utilisation ou la communication de renseignements personnels* ». D'une part, que fera-t-on de cet avis? L'organisme public chargé de réaliser un projet en RI d'intérêt gouvernemental pourrait être obligé de répondre à l'avis de la Commission et de rendre publique cette réponse dans son rapport annuel au président du Conseil du trésor et à la CAI. Deuxièmement, on pourrait demander à cet organisme d'indiquer dans son rapport annuel non seulement quelles utilisation et communication de renseignements personnels ont été faites, mais aussi de quelle façon il assure la protection des renseignements personnels à chaque étape ou phase de réalisation du projet et de conservation des données.

Quand la norme devient qu'il est acceptable de partager, le niveau de responsabilisation des organismes envers des données aussi importantes doit être accru. Le projet de loi indique à l'article 1 *que les pouvoirs conférés par la présente loi doivent être exercés de manière à respecter le droit*

à la vie privée. Il n'y a rien dans le projet de loi qui force les organismes qui bénéficieront dorénavant de renseignements personnels auxquels ils n'avaient pas accès auparavant à *démontrer* qu'on peut effectivement leur faire confiance avec la conservation et la manipulation de ces données.

En matière de protection de renseignements personnels, on ne peut pas présumer de la confidentialité. Et pour cela, troisièmement, vous pourriez envisager de demander des audits spécifiques au Vérificateur général du Québec afin de valider que les organismes sont effectivement dignes de confiance dans la protection et le partage de renseignements personnels entre eux. Nous devons moderniser l'État, et cela signifie qu'il faut accepter de prendre des risques, mais il peut s'agir de risques contrôlés.

4. UN OUBLI IMPORTANT DE CE PROJET DE LOI

Finalement, j'aimerais partager un oubli important au projet de loi actuel et d'emblée je vous informe que vous pourrez choisir de rejeter ce commentaire. Le projet de loi s'intitule « Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique ». Mon dernier commentaire peut s'exprimer en trois petits mots : « Et puis après ? », ou en anglais « *So what* » ? Pardonnez-moi si je suis un peu directe, mais au-delà du fait que les changements proposés dans le projet de loi sont requis, celui-ci ne fera pas arriver la transformation numérique de l'État. Chaque ministre et président ou présidente d'organisme a ses propres priorités, ses propres enjeux, et ses propres promesses à tenir. Le projet de loi ne réglera pas les conflits de priorités de projet et de ressources humaines, financières et temporelles.

Alors, j'aurais aimé, Monsieur le ministre, que vous jetiez la première pierre de votre prochain projet de loi, en y ajoutant un article qui viendrait obliger chaque organisme visé à indiquer dans son rapport annuel comment ses actions de la dernière année ont contribué davantage à la transformation numérique de l'État, indépendamment que cet organisme se soit vu confier un projet d'intérêt gouvernemental. Votre leadership est essentiel pour faire arriver la transformation numérique, monsieur le ministre, et je salue d'ailleurs ce gouvernement d'avoir désigné un ministre pour s'en occuper en priorité, mais vos collègues doivent être responsabilisés directement, car c'est eux qui vont le concrétiser. Ce projet de loi constitue une occasion de les responsabiliser eux aussi. Juste un petit article de plus, mais avec une énorme conséquence : que l'on rende compte de façon spécifique, dans chaque rapport annuel, de ce qui est fait pour contribuer davantage à la transformation numérique.

Je vous remercie de votre attention et je suis à votre disposition pour discussion.