



AVIS

SUR LE PROJET DE LOI N° 95

Loi modifiant la Loi sur la gouvernance et la gestion des
ressources informationnelles des organismes publics et
des entreprises du gouvernement et d'autres
dispositions législatives

Mai 2021

Recherche et rédaction

Recherche et défense des services publics

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

PRÉSENTATION DU SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET PARAPUBLIQUE DU QUÉBEC

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant regroupant environ 40 000 membres répartis dans plus de 35 accréditations québécoises. Quelque 30 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique québécoise et répartis comme suit :

- Près de 27 000 employés de bureau et techniciens
- Environ 3 000 ouvriers travaillant au sein de divers ministères et organismes
- 10 000 autres membres provenant du secteur parapublic

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et à défendre les intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le 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.

Avec la présentation du projet de loi n° 95, le SFPQ prend acte de la volonté du gouvernement de se donner les moyens de poursuivre la transformation numérique¹ de l'administration publique québécoise. Bien qu'il contienne des dispositions sur la gouvernance et la sécurité informatique, le cœur du projet de loi n° 95 est un nouveau régime de gestion des données numériques gouvernementales qui a pour objectif de « briser » les silos entre les ministères et les organismes.

À défaut d'avoir pu nous exprimer de vive voix sur cette réforme, le présent avis contient un ensemble de considérations dont nous aimerions que les parlementaires se saisissent afin de s'assurer que la transformation numérique gouvernementale soit faite au bénéfice des citoyennes et des citoyens et dans le respect des travailleuses et des travailleurs de l'administration publique.

LA NÉCESSITÉ D'UN DÉBAT DÉMOCRATIQUE

Dans un premier temps, on peut se désoler de la forme que prennent les consultations particulières sur le projet de loi n° 95. Au moment d'écrire ces lignes, seule une poignée de spécialistes des nouvelles technologies et d'institutions publiques ont été conviés pour exposer leurs commentaires sur cette importante réforme. Bien que leur expertise soit plus que la bienvenue, elle ne saurait être suffisante pour comprendre les tenants et les aboutissants de cette réforme. Considérant que les services publics sont destinés à toutes et à tous, il aurait été plus que pertinent d'inviter un vaste éventail d'actrices et d'acteurs de la société civile qui sont en relation avec l'État québécois pour recueillir toutes leurs considérations et s'assurer de l'acceptabilité sociale de ce vaste projet. Par ailleurs, il aurait aussi été nécessaire de permettre aux syndicats des travailleuses et les travailleurs de la fonction publique de prendre parole afin de soulever un ensemble de questions qui sont propres à la relation particulière qu'ils entretiennent avec « l'État employeur », mais aussi d'obtenir leur expertise en matière de qualité des services publics.

Plus encore, on remarque, jusqu'à présent, qu'il n'y a malheureusement pas eu de réel forum démocratique pour discuter plus largement des enjeux relevant de la transformation numérique de l'État québécois. Ce projet, aux multiples ramifications politiques, éthiques et économiques, est toujours fragmenté en considérations techniques, ce qui limite la possibilité d'avoir un débat général sur les orientations du gouvernement, de même qu'une compréhension claire du cadre législatif. En effet, alors que les parlementaires entendent divers experts sur ce projet de loi, le projet de loi n° 64 qui concerne les renseignements

¹ Le gouvernement avait déjà annoncé sa vision de la transformation numérique dès le printemps 2019 avec sa stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023 et commencé à la mettre en œuvre avec l'adoption de la Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique en octobre 2019.

personnels et qui s'applique aussi au secteur public est toujours en commission parlementaire. Nous sommes d'avis qu'un débat démocratique et accessible sera la seule façon par laquelle l'État québécois pourra s'assurer de rétablir la confiance des citoyennes et des citoyens envers leurs institutions. Cette confiance s'est malheureusement érodée au courant des dernières décennies à cause du « bordel » informatique au gouvernement du Québec.

RECOMMANDATION N° 1

Que le gouvernement mette en place une commission parlementaire sur la transformation numérique et les données numériques afin de permettre un véritable débat public et démocratique sur ces enjeux.

LES SERVICES « ENTIÈREMENT » NUMÉRIQUES

Un élément qui soulève certaines inquiétudes au sein de nos rangs se trouve à l'article 1 du projet de loi. Celui-ci vient modifier les objectifs de la Loi, notamment en ajoutant l'objectif de « coordonner les initiatives de transformation numérique des organismes publics en vue d'offrir des services publics entièrement numériques ». Si le développement de plateformes numériques ou de sites Web transactionnels peut faciliter l'accès aux services publics, il ne faudrait pas que cet article permette au gouvernement d'offrir certains services publics uniquement en format numérique. Une telle décision aurait pour effet contraire de restreindre l'accès à ces mêmes services.

Pour des raisons financières, de localisation géographique ou même encore de préférences personnelles, des milliers de Québécoises et de Québécois n'ont pas accès facilement à Internet ou à un réseau de qualité. Encore aujourd'hui, c'est plus de 4 % des Québécoises et des Québécois, donc plus de 300 000 personnes, qui n'utilisent jamais Internet² selon la plus récente étude de NETendances. Ce pourcentage est notamment plus élevé chez les personnes de plus de 75 ans, vivant loin des centres urbains ou bien en situation de pauvreté. Cela dit, l'accessibilité aux services numériques est beaucoup plus large que la seule question technique et doit tenir compte de tout un éventail de facteurs, notamment le niveau de littéracie. Selon nous, il serait problématique que, dans une perspective d'optimisation, le gouvernement nuise à l'accès réel aux services publics des populations les plus vulnérables.

² NETendances 2020 — Portrait numérique des foyers québécois. Vol 11, n° 3

Si le numérique doit s'ajouter à l'éventail des modalités d'accès aux services publics, selon nous, ce serait une erreur que certains services publics soient accessibles uniquement en ligne. Le gouvernement doit maintenir un ensemble de modalités d'accès aux services publics, notamment avec des bureaux de proximité ainsi que des services téléphoniques, afin d'accompagner tous les citoyennes et les citoyens dans leurs démarches auprès de l'État québécois.

RECOMMANDATION N° 2

Afin d'empêcher la création de services publics uniquement numériques, modifier le 5^e paragraphe de l'article 1 du projet de loi de la manière suivante : « coordonner les initiatives de transformation numérique des organismes publics en vue d'offrir des services publics entièrement numériques »

LE PATRIMOINE GOUVERNEMENTAL NUMÉRIQUE

Si on peut partager la volonté d'améliorer les services publics québécois, l'accroissement de la mobilité des données entre les organismes publics devrait être balisé afin d'assurer le respect à la vie privée des citoyennes et des citoyens. C'est pourquoi nous sommes en droit de nous interroger sur la portée de cette réforme, notamment la notion de « patrimoine gouvernemental numérique » à l'article 7 du projet de loi. En faisant des données numériques gouvernementales un actif du gouvernement, est-ce qu'il ouvre la porte à la privatisation et à la commercialisation des données détenues par les ministères et les organismes publics? Bien que la définition de « valorisation » dans le projet de loi l'exclue pour l'instant, l'ouverture exprimée par certains ministres du gouvernement actuel³ soulève de nombreuses inquiétudes auprès de la population. Le gouvernement devrait donc prendre l'engagement public de renoncer à la vente des données médicales et fiscales des Québécoises et des Québécois. Il serait aussi opportun de recadrer la notion de patrimoine gouvernemental numérique pour faire des données numériques gouvernementales un bien public administré par l'État québécois pour l'ensemble du Québec dans le respect du droit à la vie privée de tous.

³ Journal de Montréal. *Québec veut vendre vos données fiscales et de santé* (29 mars 2021)

RECOMMANDATION N° 3

Que le gouvernement révise la notion de « patrimoine gouvernemental numérique » proposé à l'article 12.10 du projet de loi pour assurer le respect à la vie privée des Québécoises et des Québécois ainsi que limiter la possibilité de vendre les données gouvernementales numériques.

LA SURVEILLANCE DES TRAVAILLEUSES ET DES TRAVAILLEURS

Il faut aussi prendre en considération le fait que les services publics sont une prestation de travail. Puisque le projet de loi fait grand cas de son objectif « d'optimisation » des services publics⁴, nous sommes en droit de nous interroger sur les intentions du gouvernement envers ses propres employées et employés. Est-ce que les « fins administratives » invoquées par le projet de loi pourraient être utilisées afin de déployer des outils de surveillance numérique auprès du personnel des ministères et des organismes?

Déjà aujourd'hui, le SFPQ dispose de certains exemples où certains ministères détournent des informations colligées à des fins de sécurité et de surveillance générale pour contrôler le travail de son personnel. On peut ainsi penser à la surveillance ubiquitaire produite par les évaluations de rendement imposées aux personnes préposées aux renseignements dans les centres d'appels de divers ministères et organismes⁵. On peut aussi citer l'usage des caméras de surveillance du réseau routier pour suivre une travailleuse ou un travailleur du ministère des Transports qui circule dans un véhicule ministériel, lequel est aussi muni d'un GPS. Si ces outils ont été mis en place pour savoir si les patrouilleurs étaient près ou loin de certains incidents signalés sur les routes, on sait aujourd'hui que ces mêmes outils servent également à juger la qualité du travail du personnel du MTQ.

Avec l'accroissement de la mobilité et de la valorisation des données numériques au sein de l'appareil public, on peut s'imaginer que le gouvernement pourrait se doter plus facilement d'outils numériques de surveillance continue et intrusive afin de contrôler le travail de son personnel. Cette inquiétude n'est pas une lubie de l'esprit, mais la prise en considération du fait que la transformation numérique s'inscrit dans le contexte général de

⁴ Notamment à l'article 12.10 du projet de loi.

⁵ Pour plus de détails, nous vous invitons à consulter l'étude du SFPQ : *Les centres d'appels dans la fonction publique et parapublique du Québec : Mutations du travail et de la prestation de services à l'heure de la nouvelle gestion publique*, Québec, Avril 2016.

capitalisme de surveillance⁶, où l'économie se recentre sur la collecte, l'utilisation et la vente des données. La généralisation d'une surveillance abusive et quantitative du personnel de l'administration publique pose de sérieuses questions sur l'autonomie des agentes et des agents publics ainsi que sur leur droit à la vie privée, notamment avec la généralisation du télétravail dans l'administration publique.

RECOMMANDATION N° 4

Ajouter au projet de loi un ensemble de balises afin de limiter le droit de surveillance des ministères et organismes et d'assurer le respect à la vie privée des travailleuses et des travailleurs de la fonction publique.

L'AUTOMATISATION ET L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

L'autre élément manquant dans le projet de loi est la question de l'automatisation et de l'introduction de l'intelligence artificielle dans l'administration publique. En effet, l'apprentissage machine et les autres technologies relevant du secteur de l'IA reposent en grande partie sur le traitement de données massives. En favorisant la mobilité et la valorisation des données dans l'administration publique, on comprend que le gouvernement ouvre la porte au déploiement de systèmes automatisés dans l'appareil public. Si on désire que ce déploiement se fasse aux bénéfices des usagères et des usagers des services publics, mais aussi des travailleuses et des travailleurs, le gouvernement doit se doter de balises claires et respectant les plus hauts standards éthiques. Le SFPQ croit qu'il faut donc ajouter une section au projet de loi afin d'enchâsser les principaux principes qui devraient encadrer et baliser le déploiement de ces technologies dans les services publics, notamment concernant les systèmes d'intelligence artificielle à des fins décisionnelles.

L'intelligence artificielle prend une place grandissante dans l'économie et le gouvernement devrait adopter des pratiques exemplaires afin d'accompagner les travailleuses et les travailleurs dans les changements qui marqueront les prochaines années. Le gouvernement devrait donc organiser des rencontres régulières avec les organisations représentant les travailleuses et les travailleurs de la fonction publique afin d'y présenter les principaux projets en cours et d'évaluer l'impact de ceux-ci sur les compétences ainsi que sur les emplois dans l'administration publique.

⁶ Pour plus de détails sur ce concept, nous vous invitons à consulter l'ouvrage *The Age of Surveillance Capitalism* de Shoshana Zuboff.

RECOMMANDATION N° 5

Ajouter une section au projet de loi afin d'encadrer le recours aux technologies de l'IA dans les services publics québécois.

RECOMMANDATION N° 6

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.

CONCLUSION : LA QUESTION NON RÉSOLUE DE LA SOUS-TRAITANCE EN INFORMATIQUE

Finalement, il semblerait qu'avant de se lancer dans la transformation numérique, le gouvernement n'ait pas voulu analyser le passé pour comprendre et régler la dépendance structurelle de l'État du Québec envers les firmes informatiques. Si on doit saluer la volonté exprimée dans le projet de loi d'accroître l'expertise gouvernementale, on est en droit de s'interroger si cela est suffisant pour assurer l'autonomie de l'État envers le secteur numérique, notamment pour la détermination des orientations de la transformation numérique. Encore aujourd'hui, les données publiques les plus récentes ainsi que de nombreuses anecdotes rapportées par nos membres nous indiquent que la dépendance de l'État est toujours d'actualité. Par exemple, 55,8 % des architectes de sécurité sont de l'externe au gouvernement, alors que 34,5 % des postes restent toujours vacants⁷. Le SFPQ est d'avis que la modification de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* aurait été l'occasion pour amorcer ce bilan et s'assurer que l'État ne répète pas les mêmes erreurs du passé. Alors que le gouvernement est activement courtisé par des dizaines d'entreprises pour les chantiers de la transformation numérique⁸, il faut s'assurer que ce soit l'intérêt collectif qui guide les grands projets de transformation numérique et non pas les intérêts du secteur privé. C'est pourquoi une réflexion sur la sous-traitance et sur le rôle de l'État nous semble aujourd'hui toujours nécessaire.

⁷ Conseil du trésor. 2020. *Portrait de la main-d'œuvre et du recours à des consultantes et des consultants affectés aux ressources informationnelles* (2019).

⁸ Le Devoir. *Google et Oracle intéressés par la transformation numérique du Québec* (21 avril 2021)