

Mémoire déposé à la Commission des finances publiques

Quelques réflexions 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**

Par

Lyne Bouchard, professeure

Spécialiste de la gouvernance des ressources informationnelles

Faculté des sciences de l'administration



Le 26 mai 2021

1. INTRODUCTION – OPINION GÉNÉRALE

Le projet de loi n° 95 bonifie de façon importante la Loi sur les ressources informationnelles au gouvernement du Québec. On s'attend aujourd'hui que les ministères et organismes mettent de l'avant le plan numérique et s'assurent de la sécurité des ressources informationnelles et de l'information qui leur sont confiées, et que pour faciliter le déploiement du numérique, ils partagent des éléments de données, ce qui suppose aussi que l'on définisse des normes et des sources officielles de données. Dans le cas du partage de données, les modifications à la Loi envisagées en 2019 prévoyaient le partage d'informations; le législateur a cru bon alors de ne pas aller de l'avant, mais il s'agissait d'un rendez-vous incontournable que la présente Loi rencontre. Ces bonifications sont *au goût du jour*, tout à fait contemporaines; elles sont non seulement utiles, mais nécessaires. Si l'on souhaite que les ministères et organismes s'y attardent, parmi toutes leurs autres responsabilités, il faut l'imposer et le projet de loi s'y attaque. C'est une bonne chose pour l'État et la société.

Le présent document porte à l'attention des législateurs deux thèmes qui pourraient faire l'objet de bonification, soit :

- Les rôles et les responsabilités qui pourraient être étendus à d'autres intervenants, et
- La transparence et la reddition de comptes.

2. RÔLES ET RESPONSABILITÉS

D'une part, le rôle du dirigeant principal de l'information, le DPI, est bonifié. Dorénavant, son mandat ira plus loin que celui de prescripteur de règles et de contrôleur de conformité. Avec l'introduction du paragraphe 7.1, il devra fournir conseils et soutien aux organismes publics et renforcer le savoir-faire de l'État en sécurité de l'information, en transformation numérique et en technologies de l'information, incluant les technologies numériques. Ce nouveau rôle lui permettra de développer lui-même cette expertise, et comme cette expertise est rare sur le marché, il apparaît logique qu'un centre d'expertise soit mis sur pied au bénéfice de l'ensemble de l'État. Un tel accompagnement aurait dû naître il y a longtemps car cela correspond à un réel besoin : l'expertise dans ces domaines est rare et l'improvisation n'est pas une bonne chose, surtout en matière de sécurité de l'information. L'absence d'expertise nuit aussi à la transformation numérique, à une époque où les citoyens et les entreprises s'attendent que leur gouvernement offre un maximum de services à distance au moyen des technologies de l'information.

Reste à voir si le DPI pourra constituer une telle expertise étant donné la rareté de ces ressources et, par ricochet, leur valeur au marché. Le gouvernement n'a pas réussi historiquement à compétitionner les firmes-conseils pour attirer les meilleures expertises, en bonne partie en raison de sa structure salariale

non différenciée. Si l'orientation d'accompagnement pour le DPI est fort louable, le réalisme de son implantation est douteux.

D'autre part, il y a lieu de s'interroger sur les responsabilités confiées aux premiers dirigeants et premières dirigeantes des ministères. Leur responsabilité se limite à désigner une personne parmi les membres du personnel de direction qui relèvent directement d'eux ou d'elles. L'obligation de désigner une personne aussi haut placée, probablement un sous-ministre adjoint ou associé ou une sous-ministre adjointe ou associée, est en soi une très bonne nouvelle; c'est tout dire de l'importance qui est accordée à ces dirigeants de l'information. Mais c'est là l'unique responsabilité confiées aux sous-ministres en titre. En d'autres termes, leur rôle consiste à confier à *quelqu'un d'autre* la responsabilité de voir à la transformation de l'État et d'être le gardien ou la gardienne des actifs informationnels. Dans le projet de loi devant l'Assemblée nationale, le premier dirigeant n'a aucune responsabilité particulière. Est-ce vraiment l'intention du législateur, de déresponsabiliser les dirigeants et dirigeantes? Cela est déplorable et la prochaine section fera une suggestion pour corriger cela en partie.

3. TRANSPARENCE ET REDDITION DE COMPTES

Différents éléments de transparence et de reddition comptes méritent d'être mentionnés. D'une part, un article du projet de loi permet la possibilité pour le président du Conseil du trésor de conclure des ententes avec toute personne ou avec tout organisme au Canada ou à l'étranger lorsqu'il l'estime nécessaire pour assurer la sécurité de l'information. Cet accroc à la Loi sur les contrats des organismes publics semble tout à fait légitime, particulièrement, comme le précise le projet de loi, en cas d'atteinte ou de risque d'atteinte. L'expérience démontre, en effet, que la capacité d'une organisation à récupérer rapidement et à moindre mal d'une attaque de cybersécurité, en particulier, dépend des interventions qui surviennent dans les toutes premières heures suivant cette attaque; il est évident que cela rend irréaliste la réalisation d'un processus d'appel d'offres en bonne et due forme. Il faudra voir comment ce privilège est utilisé avec parcimonie cependant, le président du Conseil du trésor étant lui aussi tenu de respecter sa propre Loi sur les contrats des organismes publics.

D'autre part, la Commission d'accès à l'information (CAI) voit son rôle renforcé du côté des sources officielles de données et du partage de données entre organismes publics. La CAI approuverait les règles de gouvernance à l'égard des renseignements personnels et du traitement des plaintes associées, et elle recevrait chaque année un rapport concernant les renseignements personnels recueillis, utilisés ou communiqués par les organismes publics désignés comme sources officielles de données. Ces mandats s'intègrent bien au mandat actuel de la CAI dans son rôle d'entité indépendante. De plus, le contenu du nouvel article 12.16 sur ce que doit contenir le rapport est excellent et favorisera non seulement une

reddition de comptes plus transparente, mais aussi une responsabilisation plus grande des organisations désignées comme sources officielles de données. Avec le temps, on pourra présumer que le DPI, dans ses rôles de chef gouvernemental de la sécurité de l'information et de gestionnaire des données numériques gouvernementales, utilisera ces rapports pour définir des normes minimales de gestion et de reddition de comptes en matière de génération, de partage et d'utilisation des données numériques gouvernementales. Tous ces mécanismes devraient permettre de minimiser les dangers inhérents au partage de renseignements personnels, qui ne doivent pas cependant empêcher l'État d'aller de l'avant avec ce partage essentiel pour la modernisation de ses activités et pour une plus grande efficience de ses processus.

Le dernier élément à soulever est plus préoccupant. Le gouvernement du Québec reconnaît depuis plusieurs années que l'utilisation des ressources informationnelles et des technologies de l'information est nécessaire et stratégique. Il ne peut y avoir transformation de l'État sans transformation numérique. Le côté stratégique fait en sorte qu'il est étonnant que nulle part dans le projet de loi, l'État ne doive rendre de comptes publiquement en dehors des rapports sur la gestion et la protection des renseignements personnels qui doivent être publiés sur les sites Internet des organismes désignés comme sources officielles de données, et en dehors des rapports que les organismes publics doivent déposer au président du Conseil du trésor. La gouvernance mise de l'avant dans le projet de loi est donc essentiellement une gouvernance administrative, une gouvernance de contrôle. Mais la gouvernance c'est bien plus que cela. Dans un État de droit comme le nôtre, la transparence se vit d'abord devant la société et à l'Assemblée nationale. Le présent projet de loi est à nouveau muet sur l'importance pour les organismes de rendre compte publiquement de leur plan et de leur transformation numérique, des défis que posent la sécurité de l'information, et de leurs rôles par rapport aux données numériques gouvernementales.

Il semble donc malheureusement approprié de reprendre la conclusion du mémoire que j'avais déposé en mai 2019 sur le précédent projet de loi intitulé « Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique » : « [c]haque 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 projets et de ressources humaines, financières et temporelles [...] 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 » et s'attaquer aux différents défis que cela comporte.

Il faut enfin aussi sensibiliser les députés participant aux études de crédits afin qu'ils et elles couvrent avec les organismes publics leurs réalisations et défis en matière de numérique. Si l'État veut vraiment se

transformer, il faut en parler, en reparler, et en rendre compte. Une transparence essentiellement administrative ne permettra pas d'atteindre cet objectif. La transformation numérique doit être l'affaire de tous, à commencer par les premiers dirigeants et les premières dirigeantes des ministères et organismes, et en toute transparence.

4. CONCLUSION

Le projet de loi sous étude apporte donc des améliorations utiles et essentielles à l'État moderne. Il peut et devrait cependant aller plus loin en responsabilisant les premiers dirigeants et premières dirigeantes d'organismes publics davantage et en forçant une reddition de comptes publique. Chaque modification à la Loi, à travers les années, découle d'intentions nobles et de besoins réels. Il faut aller plus loin et faire de la transformation numérique un enjeu stratégique majeur et au cœur des stratégies de tous les ministères et organismes.

Enfin, on ne peut passer sous silence que le présent projet de loi abolit l'obligation de rendre compte cette année de l'application de la Loi et de l'opportunité de maintenir ou de modifier ses dispositions. La loi actuelle est-elle efficace, vraiment ? Les articles maintenus devraient-ils l'être ? Les mécanismes relationnels déjà prévus entre le DPI et les dirigeants de l'information doivent-ils être revus ou bonifiés ? Nul ne le sait, et il faudra attendre encore jusqu'à cinq longues années pour le savoir. C'est bien dommage. La *Loi sur les ressources informationnelles* vient, depuis sa création, avec une reddition de comptes très importante, pour tous les organismes publics. Il faudra tôt ou tard déterminer si cela est vraiment utile et permet d'atteindre les objectifs énoncés, mais pour cela, il faudrait privilégier la transparence à l'Assemblée nationale et produire les redditions de comptes prévues.