



Projet de loi n°82
*Loi concernant l'identité numérique nationale et
modifiant d'autres dispositions*
Mémoire de la Fédération des cégeps

Commission des finances publiques

28 janvier 2025

La Fédération des cégeps est le regroupement volontaire des 48 collèges publics du Québec. Elle a été créée en 1969 dans le but de promouvoir le développement de la formation collégiale et des cégeps. Elle agit comme porte-parole officiel et lieu de concertation des cégeps, à qui elle offre des services en matière de pédagogie, d'affaires étudiantes, d'affaires internationales, de communication, de formation continue et de formation aux entreprises, de financement, de ressources humaines, d'évaluation de la scolarité, d'affaires juridiques, de technologies de l'information, de recherche, de négociation et de relations du travail.

Liste des acronymes

LGGRI	<i>Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement, RLRQ, c. G-1.03</i>
Loi sur le MCN	<i>Loi sur le ministère de la Cybersécurité et du Numérique, RLRQ, c. M-17.1.1</i>
MCN	Ministère de la Cybersécurité et du Numérique
PL82	<i>Loi concernant l'identité numérique nationale et modifiant d'autres dispositions, projet de loi n° 82 (présentation – 21 novembre 2024), 1^{re} sess., 43^e légis. (Qc)</i>
RISQ	Réseau d'informations scientifiques du Québec

Introduction

C'est avec grand intérêt que la Fédération des cégeps (ci-après la « Fédération ») a pris connaissance du projet de loi n° 82 intitulé *Loi concernant l'identité numérique nationale et modifiant d'autres dispositions*¹ (ci-après le « PL82 »). Par ce mémoire, la Fédération souhaite soumettre certaines observations importantes à l'attention des parlementaires et proposer ses recommandations afin de s'assurer que les intérêts des cégeps et de leur population étudiante seront pris en considération.

D'entrée de jeu, la Fédération salue les efforts du gouvernement pour rehausser la maturité numérique de l'administration publique afin d'assurer des services de qualité pour ses citoyennes et citoyens et de soutenir les organismes publics vers la mission commune de la transformation numérique.

Elle souscrit également à l'objectif du ministre de la Cybersécurité et du Numérique d'assurer une vision globale pour la fourniture des services en ressources informationnelles aux organismes publics. La Fédération souhaite cependant faire part de ses préoccupations à l'égard de certaines propositions du PL82 qui seraient susceptibles d'affecter plus particulièrement les cégeps.

¹ *Loi concernant l'identité numérique nationale et modifiant d'autres dispositions*, projet de loi n° 82 (présentation – 21 novembre 2024), 1^{re} sess., 43^e légis. (Qc)

Élargissement des offres de services du ministère de la Cybersécurité et du Numérique

Les modifications à la *Loi sur le ministère de la Cybersécurité et du Numérique*² (ci-après la « Loi sur le MCN ») prévues au PL82 élargissent les services fournis par le ministre aux organismes publics, par la réécriture, notamment, des articles 4 et 5, lesquels bonifient l'offre de services en ajoutant le volet de « ressources informationnelles ». Par définition, les ressources informationnelles constituent l'« *ensemble des ressources utilisées par une organisation, dans le cadre de ses activités de gestion de l'information, pour l'accomplissement de sa mission, pour la prise de décision ou pour la résolution de problèmes* »³. Bien que la Fédération salue le développement de l'offre de services du ministre dans l'optique de faciliter l'accès à ces derniers, elle craint une éventuelle dilution de la qualité de cette offre, qui se doit de répondre aux besoins de plus en plus spécialisés des organismes publics et qui implique de développer une expertise particulière. La Fédération met en garde le ministère de la Cybersécurité et du Numérique (ci-après le « MCN ») quant à l'élargissement de cette offre de services afin de s'assurer des particularités propres au réseau collégial.

Recommandation n° 1 – Éviter la dilution de la qualité de l'offre de services

La Fédération des cégeps dénonce la centralisation sous-jacente à l'élargissement de l'offre de services du ministre de la Cybersécurité et du Numérique. Elle craint que celle-ci mène à une diminution de la qualité des services spécialisés offerts par ce dernier aux organismes publics, plus particulièrement à ceux du réseau collégial public.

² *Loi sur le ministère de la Cybersécurité et du Numérique*, RLRQ, c. M-17.1.1

³ Office québécois de la langue française (OQLF), Vitrine linguistique, *Grand dictionnaire terminologique*, « ressources informationnelles », en ligne : « <https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca/fiche-gdt/fiche/8364533/ressources-informationnelles> » (consulté le 17 janvier 2025)

Impact du projet de loi n° 82 sur les réseaux de télécommunications des cégeps

La Fédération s'inquiète des répercussions de l'introduction de l'article 5.2 dans la Loi sur le MCN, quant à la gestion des réseaux de communication des cégeps. En effet, en vertu du PL82, le ministre « *coordonne les actions des organismes publics au regard des infrastructures de télécommunications que ceux-ci détiennent ou utilisent, dans l'objectif d'assurer une gouvernance intégrée de ces infrastructures à l'échelle gouvernementale* »⁴. Cet article crée également une nouvelle obligation pour les organismes publics, soit « *de recourir aux services de télécommunications que détermine le ministre dans son offre de services en ressources informationnelles conformément au troisième alinéa de l'article 4* »⁵. La Fédération se questionne sur l'incidence que cette obligation peut avoir sur la connectivité du réseau collégial public eu égard aux services du Réseau d'informations scientifiques du Québec (ci-après le « RISQ »), qui constitue un outil indispensable dans la poursuite de la mission des cégeps en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

En effet, le RISQ est le seul réseau de télécommunications dédié au Québec, offrant exclusivement ses services au secteur de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Parmi les membres de ce réseau, on peut compter 19 universités, les 48 cégeps du réseau collégial public et de nombreux centres de services scolaires. L'accès Internet à très large bande fourni par le RISQ est un outil indispensable pour la mission des cégeps, afin d'assurer un réseau de communication et de partage d'information robuste, disponible et efficace. De plus, « *grâce à son interconnexion avec la puissante infrastructure numérique du réseau CANARIE, le RISQ, à travers le Réseau national de recherche et d'éducation du Canada, connecte le personnel de la recherche, le corps enseignant et les élèves les uns aux autres et leur permet d'accéder aux données, aux infrastructures de recherche, aux salles de classe et à leurs confrères tant sur la scène nationale que mondiale* »⁶. L'accès réservé exclusivement aux membres du RISQ à son réseau dédié est un incontournable en matière de sécurité de l'information et renforce l'utilité de ce réseau particulier au bénéfice du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche. D'ailleurs, les établissements dans le milieu de l'enseignement supérieur ont réaffirmé à maintes reprises leur engagement à long terme à assurer une pérennité de ce réseau, ayant souscrit à des conventions s'étendant sur plusieurs années.

La Fédération souligne l'importance de préserver la spécificité des réseaux de télécommunications et des infrastructures de connectivité propres au milieu de l'enseignement supérieur. Cette spécificité est essentielle pour garantir la qualité et la capacité des échanges d'information, tout en assurant le maintien rigoureux des mesures de sécurité indispensables à un tel réseau.

Le PL82 assimile désormais un projet d'un organisme public visant le développement d'un réseau de télécommunications, ou l'amélioration d'un réseau existant, à un projet en ressources informationnelles au sens du premier alinéa de l'article 16.3 de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*⁷ (ci-après la « LGGRI »). Considérant les coûts importants que peuvent représenter ces projets ainsi que la lourdeur du processus administratif y afférent, la Fédération craint que l'imposition de règles supplémentaires vienne restreindre davantage l'agilité décisionnelle des organismes publics en la matière, notamment depuis l'imposition des *Règles relatives à la gestion des*

⁴ PL82, préc., note 1, article 3 (art. 5.2 al. 1 de la Loi sur le MCN)

⁵ Ibid. (art. 5.2 al. 4 de la Loi sur le MCN)

⁶ RISQ, *Le réseau connecté à l'avenir - Présentation du RISQ*, avril 2023, en ligne : « https://www.risq.quebec/wp-content/uploads/2023/04/RISQ-Presentation-du-RISQ-EDUCATION_avril2023.pdf », p. 9 (consulté le 17 janvier 2025)

⁷ *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, RLRQ, c. G-1.03

*projets en ressources informationnelles*⁸, décrétées en juin 2022. À cet égard, rappelons que la mise en œuvre du Réseau gouvernemental de télécommunication génère, à l'heure actuelle, des coûts excédentaires de plus de 30 000 000 \$, présentant un indice de coût de 472,9 % du coût autorisé, selon la dernière mise à jour du Tableau de bord des projets en ressources informationnelles du gouvernement du Québec⁹.

Par ailleurs, la Fédération se questionne sur l'incidence de l'introduction de l'article 5.3 dans la Loi sur le MCN, proposée par le PL82. On y prévoit que le ministre « *développe et exploite, à des fins non commerciales, un réseau d'infrastructures de connectivité en lien avec les services de télécommunications qu'il fournit* »¹⁰. Le libellé de l'article prévoit une définition d'« infrastructure de connectivité »¹¹. Il est important, pour la Fédération et pour le réseau qu'elle représente, qu'il y ait une clarification quant à l'éventuelle inclusion, ou non, de ce réseau d'infrastructure dans les services de télécommunications déterminés par le ministre, conformément au nouvel article 5.2 de la Loi sur le MCN introduit par le PL82. En fait, bien qu'ils présentent des particularités distinctes, il est nécessaire de souligner que la compatibilité entre un réseau de télécommunications et un réseau d'infrastructures de connectivité est essentielle. Or, à la lecture de la nouvelle mouture de la Loi sur le MCN, les organismes publics auront l'obligation de recourir uniquement aux services de télécommunications du ministre, et non au réseau d'infrastructures de connectivité qu'il se donne le mandat de développer et d'exploiter. La Fédération craint qu'une dissociation de ces deux aspects d'une composante essentielle de la mission des cégeps puisse entraîner non seulement des coûts, mais également plusieurs difficultés logistiques et techniques afin d'assurer son implantation.

Recommandation n° 2– Préserver un actif public répondant aux particularités de l'enseignement supérieur

La Fédération des cégeps croit qu'il est impératif de préserver un actif public répondant aux particularités de l'enseignement supérieur tel que le RISQ, et de maintenir une stratégie identique aux standards nationaux et internationaux en matière d'échange d'information dans le milieu de l'enseignement supérieur et de la recherche. La perte d'un tel actif aurait des conséquences graves sur la sécurité de l'échange de l'information et sur la confiance des utilisateurs dans le réseau, et nuirait grandement aux services offerts à la population étudiante des cégeps.

⁸ Décret 1159-2022 concernant les *Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles*, (2022) 28 G.O. II, p. 4466, en ligne :
« https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2022F/77766.pdf »

⁹ Gouvernement du Québec, *Tableau de bord des projets en ressources informationnelles du gouvernement du Québec, Mise en œuvre du Réseau gouvernemental de télécommunication*, ministère de la Cybersécurité et du Numérique, mis à jour le 7 janvier 2025, en ligne :
« <https://www.tableaubordprojetsri.gouv.qc.ca/tableau-de-bord/projet/13715342> »
(consulté le 17 janvier 2025)

¹⁰ PL82, préc., note 1, article 3 (art. 5.3 al. 1 de la Loi sur le MCN)

¹¹ Ibid. (art. 5.3 al. 5 de la Loi sur le MCN)

Ingérence accrue dans les activités en ressources informationnelles des organismes publics

L'article 12 du PL82 prévoit de nouvelles responsabilités assumées par le chef gouvernemental de la sécurité de l'information, soit celles de procéder à des analyses concernant la sécurité des actifs informationnels ou des services en ressources informationnelles des organismes publics, et de donner à l'organisme public un avis concernant le niveau de sécurité estimé.

La Fédération craint que ces nouvelles responsabilités, couplées aux pouvoirs récemment octroyés au ministre de la Cybersécurité et du Numérique en vertu des articles 12.5.1 et 12.5.2 de la LGGRI, puissent engendrer une ingérence supplémentaire dans la gestion des ressources informationnelles des cégeps.

Le PL82 entend aussi élargir l'offre du courtier infonuagique pour y inclure des « technologies spécialisées »¹², dont la définition inclut les éléments relatifs aux progiciels de gestion intégrés, qui sont des outils majeurs et indispensables pour le bon fonctionnement des cégeps. Le réseau collégial multiplie ses efforts et travaille d'arrache-pied pour se conformer aux innombrables exigences en matière de sécurité de l'information et de protection des renseignements personnels afin de s'adapter à une réalité en constante évolution.

Comme mentionné précédemment, le ministre entend élargir son offre de services en intégrant les ressources informationnelles à l'article 4 de la Loi sur le MCN¹³. Puisque l'article 22.1 de la LGGRI permet déjà au gouvernement d'exiger qu'un organisme public utilise un service en ressources informationnelles du MCN ou d'un autre organisme public, la Fédération craint qu'une centralisation accrue et la possibilité de prévoir une obligation aux organismes publics de recourir exclusivement aux services du MCN, qui ne cesse d'élargir son offre, mettent un frein au développement de leur expertise.

Faut-il rappeler que les cégeps possèdent déjà des équipes d'expertes et experts en ressources informationnelles qui œuvrent à trouver des solutions et travaillent sans cesse pour assurer une conformité aux règles constamment changeantes. Par ces modifications, il ne faudrait pas que ces équipes soient reléguées uniquement à un rôle de soutien technique, plutôt que d'accomplir leur rôle en matière d'innovation et de réponse aux besoins diversifiés et particuliers.

La Fédération s'interroge sur l'éventuelle omniprésence du MCN dans la gestion des activités en ressources informationnelles des cégeps, de laquelle pourrait résulter une importante perte d'autonomie décisionnelle et d'agilité pour les cégeps. En occultant les particularités des cégeps, une centralisation excessive dans la gestion de ces ressources risque non seulement d'ignorer leurs spécificités, mais aussi de produire un effet contraire à l'objectif visé en matière de sécurité de l'information dans le réseau collégial public. Ainsi, la Fédération fait appel à la prudence quant au potentiel assujettissement systématique des organismes publics à des services imposés.

Recommandation n° 3 – Demeurer prudent quant à l'assujettissement obligatoire des organismes publics à des services uniformisés

La Fédération des cégeps appelle à la prudence concernant l'assujettissement obligatoire des organismes publics à des services uniformisés qui ne prennent pas en compte leurs particularités et qui pourraient compromettre, entre autres, l'activité des cégeps.

¹² PL82, préc., note 1, article 4 (art. 6 de la Loi sur le MCN)

¹³ PL82, préc., note 1, article 1 (art. 4 de la Loi sur le MCN)

Questionnements et préoccupations quant à la mise en place de l'identité numérique nationale

La Fédération salue les efforts du gouvernement visant à assurer l'exactitude des renseignements recueillis et utilisés aux fins de l'identité numérique nationale dans le but d'uniformiser l'accès aux services de l'appareil étatique. Toutefois, elle émet des réserves quant au mécanisme d'implantation de ce service au sein de l'infrastructure déjà en place dans le réseau collégial public.

En vertu du PL82, les organismes publics seront tenus de recourir aux services du ministre, aux conditions déterminées par ce dernier¹⁴. Cette obligation se colle à celle prévue au décret 1084-2024, laquelle concerne les délais de rattachement des organismes publics au Service d'authentification gouvernementale du ministre de la Cybersécurité et du Numérique d'ici le 31 mars 2028¹⁵. Il prévoit de plus que « *le gouvernement peut déterminer les objectifs et les cibles, que doivent respecter les organismes publics pour les besoins de l'identité numérique nationale* »¹⁶. Le gouvernement pourra également « *déterminer les conditions et modalités d'une entente qu'un organisme public peut conclure dans le but de rendre interopérable l'identité numérique nationale avec les infrastructures et les systèmes de toute autre personne ou entité* »¹⁷.

La Fédération se questionne donc sur les répercussions financières et administratives qu'auront ces nouvelles obligations sur le réseau collégial, lequel offre des services éducatifs à plus de 200 000 personnes sur le territoire québécois. Elles pourraient faire en sorte que les cégeps aient à investir des ressources financières et humaines considérables afin d'assurer une interopérabilité de l'entièreté de leur infrastructure de services numériques, dans le but de respecter les délais et les obligations prévues à la nouvelle mouture de la Loi sur le MCN.

La Fédération soulève également qu'il faut faire preuve de prudence quant à la centralisation massive de données numériques, considérant qu'il s'agit de renseignements personnels sensibles au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹⁸, d'autant plus depuis l'entrée en vigueur de la *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*¹⁹.

Recommandation n° 4 – Exclure le réseau collégial public

La Fédération des cégeps demande que le réseau collégial public ne soit pas rattaché aux services de l'identité numérique nationale ni au Service d'authentification gouvernementale quant à l'entièreté de leur infrastructure de services numériques.

¹⁴ Ibid., article 6 (art. 10.5 de la Loi sur le MCN)

¹⁵ Décret 1084-2024 concernant les organismes publics tenus d'utiliser le Service d'authentification gouvernementale du ministre de la Cybersécurité et du Numérique, (2024) 31 G.O. II, p. 5337, en ligne : « https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2024F/83734.pdf »

¹⁶ PL82, préc., note 1, article 6 (art. 10.8 al. 1 de la Loi sur le MCN)

¹⁷ Ibid. (art. 10.8 al. 2 de la Loi sur le MCN)

¹⁸ *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1

¹⁹ *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*, L.Q. 2021, c. 25

Maintenir une surveillance pour assurer une mise en place adéquate des règles de gouvernance

Le PL82, à son article 16, propose de supprimer la nécessité d'obtenir l'approbation du gouvernement avant l'entrée en vigueur d'une directive que peut déterminer le ministre en vertu de l'article 20 de la LGGRI. Cette modification préoccupe la Fédération, à savoir qu'elle octroie un pouvoir quasi absolu au ministre. Les organismes publics ne sont pas à court de règles en matière de gouvernance, de gestion des ressources informationnelles et de protection des renseignements personnels. Le fardeau réglementaire et administratif ne cesse de s'alourdir. Bien que le réseau collégial public soit fier d'être un leader en transformation numérique, la Fédération craint que la confirmation de ce pouvoir, qui deviendrait unilatéral en l'absence de consultation gouvernementale, puisse avoir des conséquences lourdes sur la gouvernance des ressources informationnelles dans le réseau. Ceci pourrait engendrer des obligations financières et administratives supplémentaires afin d'assurer la conformité et constituer une perte d'autonomie dans la saine gestion des ressources informationnelles au sein de chaque cégep. La Fédération recommande de prévoir, au minimum, que le MCN consulte au préalable les organismes publics visés par ces directives, afin d'assurer une mise en place réaliste des règles.

Recommandation n° 5 – Consulter systématiquement le réseau collégial public

La Fédération des cégeps demande une consultation systématique auprès du réseau collégial public concernant l'élaboration des directives qu'entend déterminer le ministre afin d'assurer une mise en place réaliste des règles de gouvernance, et ce, avant leur adoption et après leur mise en œuvre.

Conclusion

La Fédération réitère l'importance de considérer les réalités et les besoins spécifiques du réseau collégial public pour toute modification législative touchant les ressources informationnelles. Les cégeps demeurent des acteurs clés dans la mission de la transformation numérique gouvernementale, et redoublent d'efforts pour assurer un comportement exemplaire en la matière.

La Fédération tient à rappeler qu'il s'agit maintenant de la troisième modification des lois en matière de ressources informationnelles en quatre ans, ce qui témoigne d'une volonté constante d'encadrement, mais qui met également à l'épreuve la capacité des établissements à s'y conformer. Le réseau collégial public fait déjà preuve d'une agilité, d'une efficacité et d'une capacité d'adaptation exceptionnelles pour assurer une conformité adéquate.

La Fédération des cégeps appelle donc à une reconnaissance accrue des particularités opérationnelles auxquelles font face les établissements, ainsi qu'à l'adoption d'une approche concertée et réaliste tenant compte des ressources limitées du milieu collégial public.



Récapitulatif des recommandations

Recommandation n° 1 – Éviter la dilution de la qualité de l’offre de services

La Fédération des cégeps dénonce la centralisation sous-jacente à l’élargissement de l’offre de services du ministre de la Cybersécurité et du Numérique. Elle craint que celle-ci mène à une diminution de la qualité des services spécialisés offerts par ce dernier aux organismes publics, plus particulièrement à ceux du réseau collégial public.

Recommandation n° 2 – Préserver un actif public répondant aux particularités de l’enseignement supérieur

La Fédération des cégeps croit qu’il est impératif de préserver un actif public répondant aux particularités de l’enseignement supérieur tel que le RISQ, et de maintenir une stratégie identique aux standards nationaux et internationaux en matière d’échange d’information dans le milieu de l’enseignement supérieur et de la recherche. La perte d’un tel actif aurait des conséquences graves sur la sécurité de l’échange de l’information et sur la confiance des utilisateurs dans le réseau, et nuirait grandement aux services offerts à la population étudiante des cégeps.

Recommandation n° 3 – Demeurer prudent quant à l’assujettissement obligatoire des organismes publics à des services uniformisés

La Fédération des cégeps appelle à la prudence concernant l’assujettissement obligatoire des organismes publics à des services uniformisés qui ne prennent pas en compte leurs particularités et qui pourraient compromettre, entre autres, l’activité des cégeps.

Recommandation n° 4 – Exclure le réseau collégial public

La Fédération des cégeps demande que le réseau collégial public ne soit pas rattaché aux services de l’identité numérique nationale ni au Service d’authentification gouvernementale quant à l’entièreté de leur infrastructure de services numériques.

Recommandation n° 5 – Consulter systématiquement le réseau collégial public

La Fédération des cégeps demande une consultation systématique auprès du réseau collégial public concernant l’élaboration des directives qu’entend déterminer le ministre afin d’assurer une mise en place réaliste des règles de gouvernance, et ce, avant leur adoption et après leur mise en œuvre.