

Projet de loi n° 133 - *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*

Avis de la Fédération des cégeps

28 MARS 2011

Comité adviseur

Mme Dominique Arnaud, adjointe au président-directeur général, Fédération des cégeps

M. Alain Bouchard, directeur des services regroupés, Cégep de Chicoutimi

M. Martin Brazeau, directeur des services administratifs, Fédération des cégeps

M. Henrik Ellefsen, directeur des affaires juridiques, Fédération des cégeps

M. Richard Lacombe, directeur du service de l'informatique, Collège Ahuntsic

M. Guy Laperrière, directeur général, Collège de Valleyfield

Expert de contenu

M. Richard Lacombe, directeur du service de l'informatique, Collège Ahuntsic

Rédactrice

Mme Louise Régnier, consultante - Secrétariat corporatif, rédaction et recherche

Introduction

La Fédération des cégeps a pris connaissance du projet de loi n° 133 et de la politique-cadre portant sur *la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*. Au nom des 48 cégeps du Québec dont elle est porte-parole officiel, elle désire faire part à la Commission des finances publiques de ses réactions et de ses propositions en ce qui a trait au projet de loi et à la politique-cadre, et la remercie de lui en donner l'occasion.

Notre présentation comporte essentiellement deux messages. Premièrement, la Fédération souscrit à l'objet du projet de loi mentionné à l'article 1, à savoir instaurer une saine gouvernance et une saine gestion des ressources informationnelles au sein des organismes publics. Nous ferons valoir toute la créativité dont le réseau des cégeps fait preuve et les initiatives déjà prises en ce sens, avec des ressources somme toute limitées.

Deuxièmement, la Fédération tient à mettre en contexte la réalité des cégeps en matière de ressources informationnelles, à en souligner les marques distinctives par rapport aux autres organismes publics et entreprises du gouvernement et à montrer que le projet de loi n° 133 n'est pas vraiment adapté à sa réalité. La lourdeur ajoutée par ce projet de loi sur l'appareil administratif des cégeps risque de créer un certain immobilisme susceptible d'éloigner les dirigeants des cégeps de leur mission première, celle d'offrir des services d'enseignement de qualité aux jeunes et aux adultes du Québec.

En terminant, les propositions de la Fédération porteront sur quatre aspects :

- la nécessité de redimensionner les obligations de reddition de comptes des cégeps en matière de ressources informationnelles;
- la nécessité du rapprochement entre les cégeps et le nouveau dirigeant réseau de l'information du secteur de l'éducation;
- la nécessité de prendre en compte les instances de gouvernance et de reddition de comptes déjà existantes;
- et finalement la nécessité de la participation des cégeps à la mise en œuvre du projet de loi n° 133 pour s'assurer que les dispositions opérationnelles qui en découleront soient adaptées à la réalité des cégeps.

Notre présentation est structurée autour des intentions du gouvernement énoncées dans la politique-cadre. Mais tout d'abord, rappelons le contexte dans lequel œuvrent les cégeps.

Mise en contexte

Le réseau des cégeps a été créé en 1967. Implantés dans toutes les régions du Québec, les 48 cégeps sont des établissements d'enseignement publics qui font partie de l'enseignement supérieur. Ils ont la particularité de faire cohabiter l'enseignement préuniversitaire et l'enseignement technique. Chaque cégep constitue une entité légale distincte et comporte son propre conseil d'administration composé d'une majorité de membres indépendants et de membres internes, tous travaillant bénévolement à la saine gouvernance et à la saine administration du cégep. Chaque cégep dispose d'une certaine autonomie tout en œuvrant au sein d'un encadrement législatif qui balise déjà considérablement sa marge de manœuvre. En

effet, la gouvernance des cégeps est régie par un ensemble de onze lois, treize règlements et un régime budgétaire et financier comprenant 95 annexes budgétaires et 56 procédures.

La *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* (L.R.Q. c. C-29) stipule notamment que les cégeps ne sont pas autorisés à aller en déficit budgétaire. Cette disposition de la loi constitutive des cégeps crée une sévère balise assurant la protection des fonds publics. En outre, en vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (L.R.Q. c. C-65.1) et des règlements qui en découlent, les cégeps sont tenus à des processus rigoureux dans l'octroi de contrats qui ne permettent aucun dérapage ni gaspillage de fonds publics. Par exemple, conformément à l'article 39 du *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics* (C-65.1, r. 2), ceux-ci sont déjà soumis à une obligation de divulguer, sur le système électronique d'appel d'offres, la liste des contrats comportant une dépense supérieure à 25 000 \$, conclus de gré à gré ou à la suite d'un appel d'offres sur invitation.

Voyons maintenant la réalité des cégeps en ce qui a trait au projet de loi n° 133, sous l'angle de chacun des axes de la politique-cadre.

Premier axe de la politique-cadre

Tirer profit des ressources informationnelles en tant que levier de transformation

Une grande diversité caractérise les cégeps, notamment en ce qui concerne les programmes offerts, la clientèle desservie et les ressources informationnelles. Quelques indicateurs illustrent bien cette diversité. Dans le réseau collégial, alors qu'un cégep dessert 600 étudiants, un autre en dessert 8500. Le parc de micro-ordinateurs est de 500 dans un cégep et de 2600 dans un autre. Le service informatique d'un cégep emploie quatre personnes et un autre, 24. Le portefeuille de logiciels ne dépasse pas quelques centaines dans un cégep et dans un autre, on en soutient 1200.

Malgré cette diversité, un dénominateur commun demeure. Dans tous les cégeps, les ressources informationnelles sont dédiées d'abord et avant tout en appui à l'enseignement. Au début, seuls certains programmes d'enseignement technique faisaient appel aux micro-ordinateurs et aux logiciels pour développer les compétences des étudiants à utiliser ces outils. Aujourd'hui, à l'instar de la société et du marché du travail, l'informatique a pénétré dans presque tous les programmes d'étude, notamment en français, sciences sociales, biologie, langues, physique, administration, graphisme et génie civil. De plus, l'appareillage propre à plusieurs programmes techniques est maintenant doté de ressources informationnelles. C'est le cas par exemple de la radiologie, de la médecine nucléaire et de la géomatique. Qu'elle soit utilisée en libre-service pour apprendre, dans les locaux de classe ou les laboratoires comme outils ou comme objets d'apprentissage, dans les bureaux des enseignants pour préparer leurs cours et communiquer avec leurs étudiants, l'informatique est devenue omniprésente en enseignement et la tendance ne fera que s'accroître, indubitablement. Peu d'organisations ont à soutenir un portefeuille de logiciels aussi vaste et aussi varié par une seule équipe centralisée comme le font les cégeps.

Tout aussi névralgique est la place qu'occupent les ressources informationnelles en appui à l'administration du cégep. On les retrouve notamment dans les services des finances, des ressources humaines et de la gestion des immeubles. Pour ce qui est de la prestation de services en ligne, tous les cégeps y ont maintenant recours pour offrir aux étudiants la possibilité d'accéder à leurs dossiers d'admission et à leurs résultats, de modifier leurs horaires et de

collaborer avec leurs enseignants dans des environnements d'enseignement et d'apprentissage en ligne.

Les services informatiques font essentiellement du soutien aux utilisateurs, qu'ils soient étudiants, professeurs ou administrateurs, et de l'entretien et mise à jour de logiciels de gestion, de micro-ordinateurs et de logiciels. Considérant le peu de projets ou de contrats informatiques d'envergure dans nos organisations, les services informatiques fonctionnent très peu par gestion de projets. Dans les cégeps, on dénombre en effet de très nombreux projets, mais nécessitant chacun assez peu d'investissement financier. Par exemple, un projet typique serait le remplacement de technologies dans un laboratoire d'enseignement qui représente un montant entre 15 000 \$ et 25 000 \$. Il comporte peu de risques et ne nécessite pas vraiment d'étude d'impacts.

Cela étant dit, les projets collectifs d'envergure sont, quant à eux, gérés suivant l'approche par gestion de projet. Par exemple, on procède présentement dans plusieurs cégeps au remplacement d'un logiciel de gestion des bibliothèques. Par l'envergure d'un tel projet, l'approche par gestion de projet est dans ce cas-ci, amplement justifiée. Soit dit en passant, pour de tels projets, on a recours aux achats regroupés pour investir de façon optimale et rigoureuse, ce qui constitue le deuxième axe de la politique-cadre, et dans ce cas-ci, on a tiré profit d'un logiciel libre, ce qui constitue le cinquième axe de la politique-cadre. Cet exemple illustre bien le recours à plusieurs pratiques de saine gestion mentionnées à la politique-cadre et déjà en usage dans notre réseau.

La perspective, suggérée par le projet de loi et la politique-cadre, d'avoir des professionnels chargés de la sécurité des données informationnelles, de la gestion de projets, de la rédaction de rapports, d'évaluation de bénéfices et de suivi de projets ne correspond pas à la réalité des cégeps. Une obligation en ce sens créerait de sérieuses difficultés d'implantation ainsi qu'une lourdeur administrative injustifiée, inefficace et disproportionnée par rapport à la fois aux enjeux et aux ressources disponibles dans les cégeps.

Deuxième axe de la politique-cadre Investir de façon optimale et rigoureuse

Les cégeps étant 48 organisations autonomes, ils ne constituent pas des points de service en province d'un seul réseau, ce qui pourrait faciliter l'application uniforme d'une loi pour l'ensemble du réseau et l'utilisation de ressources communes. Ce n'est pas notre réalité.

Mais, conscients de leurs besoins communs et du pouvoir d'achat dont ils disposent collectivement, les cégeps, de leur propre gré, prennent plusieurs initiatives en vue de regrouper leurs achats. La plus grande réussite est certainement le Centre collégial des services regroupés (CCSR) qui, dans l'exercice financier 2009-2010, a réalisé, pour le compte des cégeps, un volume d'achats d'environ 11 millions de dollars en équipements informatiques neufs et usagés et en imprimantes et cartouches d'imprimantes. Le succès du CCSR a attiré l'adhésion de 62 Commissions scolaires qui en sont maintenant membres et qui ont acheté, pour le même exercice, pour 16 M \$ en ressources informationnelles, pour un grand total de 27 M \$. Ces achats regroupés représentent d'importantes économies et constituent certes une optimisation des ressources humaines et financières. Oui, les cégeps sont créatifs quand il s'agit d'investir de façon optimale et rigoureuse.

Les services informatiques des cégeps ont aussi pris l'initiative, sur une base volontaire et à la suite d'une étude portant sur les processus en place et la maturité de leurs pratiques, d'adopter et d'implanter des pratiques et des processus de gestion de leurs ressources informationnelles inspirés de la norme ITIL. ITIL, *Information Technology Infrastructure Library*, est une norme reconnue à l'échelle mondiale regroupant les meilleures pratiques pour une saine gestion des ressources informationnelles en ce qui a trait à l'organisation, l'efficacité et la qualité d'un service informatique ainsi que la réduction des risques. En outre, les cégeps adoptent les mêmes outils de gestion partout où ils le peuvent et très peu de cégeps développent leurs propres logiciels. On le voit, la volonté d'efficience et de rigueur fait déjà partie des pratiques courantes des cégeps qui font beaucoup avec peu.

Mais, face à l'arrivée en scène d'un nouveau dirigeant réseau de l'information dans le secteur de l'éducation, aux pouvoirs accrus du Conseil du Trésor, aux obligations additionnelles de planification, de programmation, de suivi et de bilan, aux nouveaux mécanismes d'approbation et d'autorisation de projets et aux seuils prévus à cet effet, face à cette panoplie de nouvelles dispositions donc contenues à la politique-cadre et au projet de loi, la Fédération des cégeps craint une lourdeur administrative excessive, un dédoublement des responsabilités et de possibles difficultés d'arrimage entre ces instances et celles déjà en place au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, et au sein des conseils d'administration des cégeps.

Troisième axe de la politique-cadre Optimiser la gestion de l'expertise et du savoir-faire

Les cégeps, même les plus gros, sont de petites entités dans l'appareil gouvernemental. Ils n'ont pas les ressources pour accéder, chacun individuellement, à l'expertise locale. Le partage et la mise en commun des expertises et du savoir-faire sont une absolue nécessité pour eux. D'ailleurs, c'est de leur plein gré et avec toute leur autonomie que les cégeps ont mis sur pied, en réponse à leurs besoins, des instances de concertation dans l'esprit de partage d'expertise et de savoir-faire. À titre d'exemple dans le secteur des ressources informationnelles, mentionnons les quatre initiatives suivantes :

- L'association des informaticiens des collèges du Québec (AICQ) organise chaque année deux colloques, lieux d'échange d'expertise par excellence, portant sur les technologies de l'information et des communications. Elle anime également deux forums : un général réservé uniquement à ses membres, et un technique ouvert aux employés des services sous la responsabilité de ses membres.
- La Vitrine APO constitue un autre lieu de mise en commun et d'échange d'expertise. On y fait de la recherche et de la veille technologique sur les applications pédagogiques de l'ordinateur, à l'intention du personnel enseignant et des conseillers pédagogiques ainsi que la valorisation du patrimoine éducatif.
- Le réseau des répondants TIC est un regroupement de conseillers pédagogiques responsables de l'intégration des technologies de l'information et des communications dans les cégeps du Québec. Travail collaboratif, échanges de connaissances et de savoir-faire sont les valeurs des membres du réseau qui partagent leurs interrogations, leurs découvertes et leurs réalisations.

- Le Centre collégial de développement de matériel didactique (CCDMD) est un centre de production de ressources informatisées à l'intention du personnel enseignant et des étudiants du réseau collégial. Il s'assure que les étudiants disposent de matériel pédagogique de qualité, en français et en anglais.

Ici aussi, les cégeps ont adopté des pratiques de saine gouvernance et de saine gestion des ressources. C'est par nécessité qu'ils ont eu à développer ces façons de faire. Ces quelques exemples illustrent bien le souci d'optimiser la gestion de l'expertise et du savoir-faire.

Toutefois, il reste du chemin à parcourir. Nous reconnaissons des défis de taille qui nous guettent et qui nécessitent encore davantage de ressources et de mise en commun d'expertise. Il en est ainsi par exemple de cet enjeu mentionné à la politique-cadre : « L'entretien et la mise à niveau des systèmes, des bases de données et des processus sont complexes et doivent être effectués dans un environnement technologique marqué par un rythme accéléré de changements et d'innovations. » Les services informatiques des cégeps ont des besoins criants en formation et perfectionnement de leurs ressources humaines pour faire face à de tels défis et pour continuer de donner satisfaction à des utilisateurs de plus en plus informés et exigeants. C'est pourquoi les cégeps souscrivent à la perspective annoncée dans la politique-cadre, à savoir : « En matière de ressources humaines, le gouvernement entend mettre en place rapidement des initiatives afin d'assurer l'attraction, le développement et la rétention d'une main-d'œuvre qualifiée dans le domaine des ressources informationnelles. » Les cégeps appuient cette initiative du gouvernement et s'impatientent à l'idée de pouvoir employer davantage de finissants de leurs propres programmes d'études.

Quatrième axe de la politique-cadre Assurer la sécurité de l'information

Consciente de l'importance de la sécurité de l'information dans les organismes publics, la Fédération appuie les orientations de la politique-cadre en cette matière.

Toutefois, les nouvelles exigences proposées en matière d'approche stratégique triennale et de cadre de gestion des risques et des incidents que les cégeps seraient appelés à implanter, à développer et à documenter, constituent une artillerie inutilement lourde. Cette approche nécessite des ressources spécialisées auxquelles les cégeps n'ont pas accès. Encore moins dans le contexte de la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette* (L.Q., 2010, ch. 20), loi en vertu de laquelle les cégeps doivent réduire considérablement leurs dépenses de nature administrative, dont le perfectionnement de leur main-d'œuvre, ainsi que la taille de leurs effectifs. Ici aussi, il s'agit d'approches et de moyens qui ne vont pas dans le même sens que les ajouts d'obligations de reddition de comptes du projet de loi et ne correspondent pas à la nature des risques qu'ils encourent ni aux ressources dont ils disposent.

Cinquième axe de la politique-cadre Tirer profit des logiciels libres

La Fédération des cégeps souhaite souligner deux histoires à succès dans l'achat regroupé de logiciels libres pour des projets d'envergure : MOODLE et KOHA. MOODLE est une plateforme de

télé-enseignement permettant la production et la gestion de cours et mettant l'accent sur l'interaction et la collaboration en ligne entre les professeurs et leurs étudiants. Quant à KOHA, il s'agit d'un système intégré de gestion des bibliothèques permettant la mise en commun d'infrastructures de gestion et de soutien ainsi que le partage et l'échange entre les banques d'informations des bibliothèques. Le progiciel KOHA est implanté dans la moitié des cégeps à leur demande, après qu'ils aient confié au CCSR le mandat de faire une étude d'opportunité incluant les logiciels commerciaux et les logiciels libres.

On parle bien ici d'achats regroupés même s'il s'agit de logiciels libres car, inutile de rappeler aux membres de la Commission que les coûts des ressources informationnelles dépassent les simples coûts d'achat pour inclure les coûts d'étude d'opportunité, d'installation, de conseil, de formation, d'entretien et d'appui ainsi que les coûts d'intégration et, le cas échéant, de modification des processus de travail et de pertes de productivité en cours de transition.

Dans certains cas, la perspective de recourir aux logiciels libres ne se pose même pas. Quand un logiciel constitue l'objet même d'apprentissage, c'est le logiciel le plus couramment utilisé dans l'industrie qui sera retenu. En effet, la formation de nos étudiants, basée sur une approche par compétences, doit se rapprocher des besoins du marché du travail. Sur la base de ces considérations, on comprendra que, par exemple, c'est le logiciel Autocad qu'on utilisera en techniques de génie mécanique.

Dans un autre ordre d'idée, la Fédération estime que le seuil de 25 000 \$ inscrit dans la politique-cadre à partir duquel tout achat de logiciels devra faire l'objet d'une étude d'opportunité sur la base de guides est beaucoup trop bas. Le seul coût des ressources à consacrer à une telle étude sera sans doute plus élevé que les coûts reliés à l'implantation d'un nouveau logiciel. Où est le bénéfice? Encore ici, des processus administratifs trop lourds pour la réalité des cégeps.

Sixième axe de la politique-cadre

Un cadre d'action distinct, des responsabilités actualisées : le projet de loi n° 133

Les dispositions contenues au projet de loi n° 133 : le cadre d'action, les obligations, les responsabilités, les modalités d'autorisation de projets, les mesures quant au suivi et à la reddition de compte, la création des postes de dirigeants de l'information et les pouvoirs accrus du Conseil du Trésor, toutes ces dispositions constituent un cadre normatif et législatif extrêmement lourd et comme nous l'avons vu dans notre exposé, très peu adapté à la réalité des cégeps.

Nous croyons qu'un tel cadre, s'il était appliqué « mur à mur » dans les cégeps sans distinction de seuils et de balises propres à nos organisations, aurait pour effet de démobiliser nos ressources humaines et de les détourner de leur mission première, celle d'offrir un enseignement de qualité.

Conclusion – Les propositions de la Fédération des cégeps

En conclusion, nous réitérons l'accord de la Fédération des cégeps avec les finalités de la politique-cadre et du projet de loi n° 133 portant sur *la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*.

Cependant, la Fédération des cégeps tient à rappeler que :

1. Les cégeps sont des organisations qui font preuve d'une éthique exemplaire en matière de saine gouvernance et de saine gestion des fonds publics, en particulier en matière de ressources informationnelles. Avec plus de 40 ans d'existence, le réseau des cégeps s'est acquis une excellente réputation.
2. Au fil des ans, ils ont démontré leur créativité sur tous les plans quand il s'agit d'exploiter au maximum les ressources qui leur sont confiées. Ils ont aussi démontré leur propension à partager leurs expertises aux moments opportuns, quand cela s'avère utile ou nécessaire.
3. Ils ont su manœuvrer à l'intérieur d'un cadre législatif déjà très lourd, tout en s'acquittant avec brio de leur mission première, celle d'offrir aux jeunes et aux adultes du Québec un enseignement collégial de première qualité.

En conséquence, la Fédération des cégeps fait au gouvernement quatre propositions :

1. Redimensionner aux proportions des cégeps le cadre normatif et législatif contenu au projet de loi n° 133 et à la politique-cadre. La Fédération souhaite participer à la définition de balises et de seuils qui soient adaptés à la réalité des cégeps.
2. Prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer que le dirigeant réseau de l'information du secteur de l'éducation travaille en étroite collaboration avec les cégeps et qu'il en reconnaisse les marques distinctives dans l'application de la loi.
3. Afin d'éviter les dédoublements et la lourdeur administrative, tenir compte des mécanismes de gouvernance et de reddition de comptes déjà en place tant dans les collèges qu'au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.
4. Réserver aux cégeps une représentation significative au sein des instances de concertation prévues à la politique-cadre et au projet de loi.