

L'inforoute gouvernementale

Pour mieux
servir les
citoyens et
les entreprises

Sommaire
de gestion

Québec 

Dépôt légal : 1998
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN : 2-550-33055-2
© Gouvernement du Québec, 1998

UNE TRANSFORMATION EN PROFONDEUR DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Un État plus moderne implique une plus grande proximité aux citoyens et des structures plus légères.

L'inforoute gouvernementale est et sera pour les citoyens et les entreprises le catalyseur de cette modernisation. Ces transformations sont en marche. Il n'est que de constater le foisonnement de sites Internet et de projets gouvernementaux.

Ce qui est engagé, et qui s'accélérera, va changer radicalement la vie quotidienne des Québécois, les relations entre eux, avec l'État et avec le monde. La vie de chaque citoyen en sera transformée.

Le plan d'action intitulé *L'inforoute gouvernementale — Pour mieux servir les citoyens et les entreprises* veut illustrer la contribution de l'Administration publique à la *Politique québécoise de l'autoroute de l'information*.

Les projets décrits dans ce plan et les autres qui bientôt s'y ajouteront, construiront cette nouvelle réalité : citoyens plus autonomes, services publics plus accessibles, entreprises plus concurrentielles, procédures simplifiées, délais et coûts de transactions avec l'État allégés.

État et citoyen entrent dans une ère où celui-ci aura moins à subir la complexité de celui-là. C'est à cette révolution qu'est convié le personnel de la fonction publique, mieux outillé que jamais pour faciliter les échanges entre les deux.

Dans dix ans, nos communications auront connu une évolution impressionnante. Le Québec aura pris son élan dans le vingt-et-unième siècle et déjà, la vie de tous aura changé sous de nombreux aspects. Les Québécois et leur gouvernement auront soutenu et guidé ces transformations pour leur plus grande fierté.

Le ministre délégué à l'Administration
et à la Fonction publique, et président
du Conseil du trésor,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jacques Léonard', with a stylized flourish at the end.

Jacques Léonard

RAPPEL

Le Conseil des ministres, par des décisions le 2 août 1995 et le 26 janvier 1996, a confié au Secrétariat de l'autoroute de l'information (SAI) le **mandat d'élaborer une stratégie québécoise de mise en œuvre de l'autoroute de l'information.**

En ce qui a trait plus spécifiquement à l'appareil gouvernemental, ces décisions précisent que **le SAI doit concrétiser l'implantation des inforoutes au Québec par la mise en œuvre d'un plan d'action et la mise en place de mécanismes efficaces de coordination des actions gouvernementales. Il doit aussi veiller à ce que le secteur public agisse en tant qu'utilisateur modèle de l'inforoute.**

Un comité de coordination a été constitué par le SAI aux fins de la préparation d'un plan d'action pour la mise en œuvre de l'inforoute gouvernementale; ce plan a largement inspiré le présent document.

Consultations

Deux importantes opérations de consultation des ministères et des organismes (M/O) ont été réalisées : la première, à l'été 1996, a amené la présentation de 81 plans d'action d'autant de M/O et la seconde, en mai 1997, a conduit les M/O à préciser les actions qu'ils entendent réaliser durant les deux prochaines années. De plus, un sondage a été réalisé auprès d'eux afin de mesurer leur intérêt à œuvrer au sein de forums d'action dans des domaines d'intérêt commun. Enfin, deux groupes de discussion ont été menés avec le secteur privé sur le thème du partenariat avec ce secteur.

1. EXPOSÉ DE LA SITUATION

1.1 L'État producteur, utilisateur et diffuseur d'information

Le gouvernement québécois recueille, traite, produit, conserve et diffuse une grande quantité d'informations dans le cadre des programmes qu'il administre. Ces informations sont la matière première des innombrables décisions que les autorités politiques et les employés de l'État prennent tous les jours. Décisions d'ailleurs qui sont tributaires des informations sur lesquelles elles se fondent. Cette information constitue une ressource stratégique nationale d'une valeur exceptionnelle, non seulement pour le gouvernement lui-même dans la mise en œuvre de ses missions, mais aussi pour les citoyens et le secteur des affaires.

1.1.1 Une production variée et des services particuliers

L'observation des milieux de travail permet de faire, de façon conservatrice, l'hypothèse qu'en milieu gouvernemental environ 80% des activités de travail consistent à intervenir sur de l'information par opposition à des objets physiques. Cette situation crée une immense marge de manœuvre pour l'exploitation du potentiel des nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC).

Il faut toutefois préciser que la clientèle de l'Administration publique québécoise est très diversifiée et qu'elle offre une très grande variété de services en provenance d'une multitude de ministères, d'organismes, de mandataires et d'intermédiaires. Par ailleurs, l'État est ainsi amené à colliger des renseignements personnels et confidentiels sur les individus et les entreprises pour l'administration de ses nombreux programmes. Ces particularités posent de grands défis à l'État dans le déploiement technologique.

1.1.2 L'ampleur des ressources consacrées à l'information et aux technologies de l'information

Un certain nombre d'indicateurs permettent d'apprécier les dépenses engagées de façon spécifique pour les technologies de l'information et leur opération. À titre indicatif, l'estimation des dépenses gouvernementales directes en technologies de

l'information fait voir que ces dépenses totalisaient près de 734 M\$ en 1995-1996, dont 100 M\$ au seul chapitre du développement des technologies. Durant la même année, il a été établi que 86% des employés de la fonction publique disposaient d'un ordinateur ou d'un terminal informatique et que 3 990 équivalents temps complet (ETC) étaient spécialement affectés aux technologies de l'information.

Mais ces données ne suffisent pas à rendre compte de la totalité des coûts. On peut en effet avancer qu'une part très significative des salaires de 80% de l'effectif gouvernemental va à l'acquisition, au traitement, à la conservation, à la reproduction, à la cartographie et à la diffusion de l'information. À ces coûts, il faut souvent ajouter des frais de fonctionnement et de capital. C'est le cas notamment dans les M/O qui réalisent régulièrement de grands inventaires et des opérations de collecte de données (ex. : ressources naturelles, environnement, statistiques).

Ces chiffres témoignent, d'une part, de l'importance prise par le traitement automatisé de l'information au gouvernement et, d'autre part, du fait, très important, que la gestion de l'information est un phénomène qui dépasse largement les aspects habituellement mesurés par les dépenses en personnel et en matériel informatique.

1.2 Les applications actuelles en matière d'inforoute

Le gouvernement « en ligne » prend forme graduellement dans l'Administration publique. Les M/O ont créé, depuis 1995, quelque 130 sites Internet qui diffusent de l'information sur les lois et les règlements qui les régissent, sur leur organisation administrative, leurs activités, leurs programmes, les biens et les services qu'ils dispensent, leurs réalisations, et leurs publications.

Avec l'émergence récente des réseaux publics étendus et de l'inforoute, de nombreux M/O ont commencé à transformer leurs processus d'affaires. Certains ont ainsi, au fil des ans, instauré des liaisons de télécommunications avec leurs intervenants privilégiés : intermédiaires de services, groupes professionnels, organisations en mesure de se conformer aux exigences techniques et légales.

1.3 La gestion de l'information et des NTIC

Même si des réalisations remarquables et des progrès rapides sont observables, l'Administration publique québécoise ne fait pas pleinement usage des informations qu'elle détient et n'exploite pas tout le potentiel des NTIC notamment en comparaison avec les autres grandes bureaucraties publiques et privées. Ce retard tient à plusieurs causes.

- Malgré l'envergure des ressources consacrées au secteur, la grande majorité des systèmes n'ont pas été conçus en vue de rendre leurs contenus accessibles à des usagers extérieurs aux M/O qui les ont produits. Nombre de gisements d'informations se trouvent ainsi sous-exploités.
- 75% de l'information se présente encore sur support papier, surtout des formulaires.
- Le nombre d'employés gouvernementaux en mesure de communiquer électroniquement avec les citoyens est encore nettement insuffisant puisque le taux de branchement Internet ne dépasse pas 10%.
- Les préoccupations et les besoins des utilisateurs ou clients potentiels de l'information détenue par les M/O, qu'ils soient internes ou externes, ne sont pas suffisamment pris en considération. Il est donc difficile, voire impossible, de réutiliser l'information existante, ce qui entraîne des coûts supplémentaires tant à l'État qu'aux citoyens et aux entreprises.
- Plusieurs M/O ont développé des systèmes administratifs alors qu'il existe des systèmes ayant la vocation de desservir l'ensemble des M/O. C'est le cas notamment dans le domaine de la gestion des ressources humaines où ont été développés quelque 160 systèmes ministériels.
- La plupart des M/O se sentent isolés devant les questions d'ordre technique, légal et administratif que pose le déploiement des NTIC. Ces questions font appel à des expertises rares et spécialisées que peu d'entre eux peuvent s'offrir et il n'existe pas de mécanisme permettant leur mise en commun. Il leur est en outre difficile administrativement de conclure des partenariats visant à partager des données d'intérêt commun.

Au chapitre de la gestion de l'information, un certain nombre de lacunes ont été observées :

- l'absence de lien entre les plans d'action stratégique, la planification budgétaire et l'exercice de préparation des plans triennaux des ressources informationnelles (PTRI);
- l'absence d'orientations, de normes, de standards et même tout simplement de guides visant à permettre le repérage, la gestion et la conservation des informations et à faciliter et à assurer la sécurité des échanges électroniques;
- certaines tarifications restreignent l'accès et constituent un frein majeur à la mise en place d'un secteur d'activité économique lié à la production et à la diffusion d'une information « à valeur ajoutée ».

1.4 Impacts appréhendés du déploiement des NTIC sur les ressources humaines et l'organisation du travail

Les ressources humaines des M/O seront les plus directement touchées par l'utilisation accrue des changements technologiques. À moyen et à long terme, toutes les personnes à l'emploi de la fonction publique seront touchées à des degrés divers. Toutes devront apprendre à travailler autrement. De nouvelles fonctions apparaissent et d'autres disparaissent, créant des surplus et des exigences de nouvelles compétences et entraînant une accélération et un accroissement des effets sur le personnel, l'emploi et la gestion.

Le niveau de succès dans l'implantation de l'infrastructure gouvernementale dépendra non seulement de la technologie, de la révision des processus qu'elle devrait susciter, mais aussi de la façon dont le personnel vivra les changements, de l'habileté des décideurs et des gestionnaires à bien les mener et de la capacité des groupes d'experts à bien les soutenir. Il est à prévoir que l'avènement de l'infrastructure gouvernementale sera présent à l'esprit des parties au moment du renouvellement des conventions collectives en 1998.

1.5 Partenariat avec le secteur privé

De plus en plus, l'information gouvernementale circule sur des infrastructures développées par l'entreprise privée, comme c'est le cas aujourd'hui pour le réseau téléphonique. Les entreprises privées québécoises disposent d'une masse considérable d'expertises en technologie de l'information et des communications. Elles sont par ailleurs appelées à développer et à mettre en œuvre des solutions souvent inédites dans le cadre de mandats internationaux, en particulier pour des administrations publiques.

C'est dans ce contexte qu'a été mis au point le PSP (Processus de sélection d'un partenaire) et que les règles habituelles d'octroi des contrats gouvernementaux ont été modifiées pour tenir compte des nouvelles réalités, comme c'est le cas dans les contrats d'intégration de services. Consultés sur les conditions préalables à un partenariat profitable à l'État et au secteur privé (groupe de discussion du 17 juillet 1997), les représentants des entreprises ont, malgré tout, fait un certain nombre de remarques qui appellent plusieurs autres améliorations.

2. L'INFOROUTE GOUVERNEMENTALE

Les nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) font maintenant partie du quotidien de la majorité des gens et l'évolution rapide qu'elles ont connue dans les secteurs bancaire et commercial (guichets automatiques, télécopieurs, cartes de débit) illustre l'ampleur de la révolution qui s'annonce dans les services publics; ceux-ci peuvent maintenant profiter de ces nouveaux outils.

Cette évolution rend aujourd'hui possible l'échange, le partage et la réutilisation de l'information à l'échelle gouvernementale et cela, en conformité avec des normes internationales. De plus, il est maintenant possible d'envisager une gestion intégrée de l'information à l'échelle gouvernementale qui ne soit pas soumise aux aléas des changements organisationnels des ministères et des organismes.

Ce potentiel de transformation et d'amélioration des services gouvernementaux est le constat qui se dégage des travaux de l'OCDE, de l'Organisation mondiale du commerce et de la plupart des pays qui ont mis en place des stratégies nationales pour profiter des NTIC et de l'autoroute de l'information, notamment ceux du G 7.

Il existe présentement au sein des M/O un dynamisme dont on peut se réjouir. Mais l'État ne peut se contenter d'ajouter des initiatives si bonnes soient-elles. L'État est une entité corporative et des éléments communs doivent être mis en place. Le principal défi auquel nous sommes confrontés consiste donc à **canaliser, soutenir et même encourager le dynamisme des M/O** dans le respect des règles et des mécanismes de gestion décentralisée, tout en poursuivant sans relâche l'idée de **construire un ensemble cohérent** à l'échelle gouvernementale.

La solution pour relever ce défi avec succès consiste à mettre en place une composante fondamentale du réseau inforoutier québécois : ***l'inforoute gouvernementale.***

2.1 Une inforoute pour les citoyens, les entreprises et les employés qui les servent

2.1.1 Définition de l'inforoute gouvernementale

On peut voir cette inforoute comme un ensemble de moyens mis à la disposition de tout citoyen et de toute entreprise qui, dans l'exercice de leurs droits ou l'accomplissement d'un devoir, souhaitent avoir un accès électronique aux informations et aux services du gouvernement ou transiger avec lui, et cela, partout où ils se trouvent et à toute heure du jour, en utilisant les nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC).

Mais on peut aussi concevoir l'inforoute comme une infrastructure collective qui, à terme, combinera de façon optimale les équipements d'acquisition de données, les ordinateurs et les milliers de banques de données des ministères et des organismes avec les dispositifs de transport des données, de la voix, du son et des images, ainsi que les différents moyens de branchement dont disposent les usagers (ordinateur, téléphone, télécopieur, télévision, borne interactive, etc.).

2.1.2 Finalités de l'inforoute gouvernementale

Le but recherché, en donnant le plus large accès possible aux informations publiques, aux fonctionnaires et des services gouvernementaux est double :

- d'une part, il s'agit de permettre aux citoyens de s'approprier ces informations et, partant, d'**être plus autonomes** dans la satisfaction de leurs besoins individuels, d'**accroître leur capacité de contribution** à l'activité culturelle, sociale et économique de la communauté ainsi que leur participation à la vie démocratique;
- d'autre part, le gouvernement vise à **faciliter la vie des citoyens** et à **renforcer la capacité concurrentielle des entreprises** québécoises en simplifiant les procédures et les transactions, en réduisant les délais et les coûts associés aux échanges d'informations et à la fourniture de services.

Par ailleurs, l'inforoute gouvernementale vise à **donner aux employés de l'État les moyens** nécessaires pour **innover et être plus efficaces**, à la fois :

- dans la façon de fournir les informations et les services aux citoyens et aux entreprises, notamment en les déchargeant des tâches cléricales pour mieux se concentrer sur l'amélioration du service à leurs clientèles, spécialement les plus démunies, et sur la prestation de services à valeur ajoutée;
- dans la réalisation des tâches internes à caractère administratif et scientifique.

2.2 Le plan de travail gouvernemental

La situation commande que le gouvernement agisse systématiquement dans **cinq domaines** : l'accès aux informations et aux services des M/O, la refonte des processus administratifs internes, les infrastructures et les services communs, les activités relatives à l'encadrement et au soutien administratif et enfin, les chantiers relatifs aux ressources humaines.

2.2.1 L'accès aux informations et aux services du gouvernement

Les M/O ont amorcé ou entendent réaliser d'ici deux ans 117 projets visant à donner, améliorer et à accroître l'accès aux informations et aux services sur l'inforoute gouvernementale. Ils s'adressent directement aux citoyens, aux bénéficiaires des services de santé, aux entreprises (commerce électronique), aux travailleurs et aux employeurs (sécurité du travail), aux professionnels associés à l'enregistrement et à la publicité des droits (immobiliers, mobiliers, droits réels personnels, miniers), aux villes et aux MRC, aux divers clients et bénéficiaires de programmes gouvernementaux (étudiants, PME, producteurs agricoles, automobilistes, etc).¹

À ces projets sectoriels s'ajoutent un certain nombre de **projets à caractère interministériel** visant à concrétiser la volonté gouvernementale de faciliter les communications et les transactions entre l'État, les citoyens et les entreprises (réseau

1. Les exemples présentés dans l'annexe du rapport principal illustrent de façon éloquente la grande variété de services et d'informations qui seront accessibles sur l'inforoute gouvernementale dans les mois et les années qui viennent.

de services aux citoyens, partenariats de données et de services). De façon à multiplier ce genre de projets, **des cercles d'initiatives et d'excellence** (CIE) seront constitués dans les secteurs les plus prometteurs² avec pour mandat de susciter et d'accélérer des partenariats de données, la mise en place de services intégrés sur la base des communautés d'intérêt des clientèles ainsi que le partage de systèmes et d'infrastructures. Un Fonds d'incitation au partenariat interorganisationnel sera constitué afin de financer les études de faisabilité et d'opportunité préalables à de tels projets.

Plusieurs projets seront réalisés notamment par le MRCI et des mesures seront prises dans le but de faciliter, de simplifier et de rendre plus transparent l'accès aux informations et services du gouvernement (**moteur de recherche, accès gratuit à l'information générale, déploiement d'un réseau des services gouvernementaux**).

2.2.2 La refonte des processus administratifs internes

Les grands processus administratifs corporatifs représentent une première zone prioritaire et exemplaire de renouvellement de l'appareil gouvernemental. Citons seulement l'élimination, sur support papier, des formulaires de comptes de dépenses, de permis d'absences, d'engagements budgétaires. Les projets de **renouvellement du Système automatisé de gestion des informations sur le personnel (SAGIP), du Système de gestion budgétaire et comptable (SYGBEC) et du Catalogue d'achats publics (CAP)** seront l'occasion de mettre les NTIC à profit.

Par ailleurs, l'année 1998 verra la **mise en place d'au moins une quinzaine d'intranets** ministériels ainsi que d'un **intranet gouvernemental**. Ce genre de projets permettront notamment aux employés d'avoir un accès électronique sécuritaire aux informations corporatives de niveau ministériel et gouvernemental.

2. Notamment dans les domaines du commerce électronique, de l'allègement réglementaire, des informations et des services aux citoyens, de la main-d'œuvre et des entreprises, de la géomatique, du télétravail, de l'organisation du travail ainsi que des services aux régions et aux communautés éloignées.

Tous les ministères et les organismes du gouvernement prendront les dispositions nécessaires pour que les citoyens et les entreprises puissent communiquer directement et de façon électronique avec tous les employés de l'État chargés de leur fournir des informations et des services.

2.2.3 Les infrastructures et les services communs

Les projets ci-haut évoqués présupposent l'existence d'infrastructures de transport des données, de la voix, du son et de l'image ainsi que de services communs qui permettent de les réaliser selon les besoins des M/O. Huit chantiers de ce genre seront réalisés de façon prioritaire par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) : mise en place des **réseaux de transport à capacités évoluées, implantation d'un serveur de télé-messagerie, d'un répertoire électronique, d'une infrastructure à clés publiques (ICP), de services Internet, d'un intranet gouvernemental, d'un serveur transactionnel sécurisé et d'un serveur pour le commerce électronique.**

2.2.4 L'encadrement et le soutien administratif

Parmi l'ensemble des chantiers nécessaires au développement et à l'implantation harmonieuse de l'inforoute gouvernementale, cinq chantiers visent à fournir aux dirigeants, aux gestionnaires et aux spécialistes des disciplines concernées, le conseil, le soutien et les orientations pour assurer la cohérence des différentes actions.

Les chantiers en question sont : le **cadre de gestion des ressources informationnelles, le cadre de sécurité de l'inforoute gouvernementale, les outils et les services de veille, une architecture générale de l'inforoute gouvernementale et l'ingénierie documentaire.**

2.2.5 *Les chantiers en ressources humaines*

L'implantation de l'inforoute gouvernementale nécessite la réalisation de quatre chantiers en gestion des ressources humaines. Ces chantiers devront s'effectuer en tenant compte des engagements contractuels du gouvernement avec ses partenaires (entente sur l'organisation du travail, conventions collectives, etc.). Ils conduiront à :

- la réalisation des diverses **analyses** en vue d'anticiper les conséquences de l'inforoute gouvernementale sur **l'ensemble des personnes** et sur la **gestion des ressources humaines**;
- la production de **guides** sur la gestion des changements et des transitions et la préparation de **sessions de sensibilisation et de formation** à cet effet;
- soutenir l'action des M/O **par des interventions ciblées ayant une portée gouvernementale en matière de développement des compétences**;
- **l'allégement, l'intégration et l'adaptation du cadre de gestion en ressources humaines.**



Gouvernement du Québec
**Conseil
du trésor**