

Mémoire soumis dans le cadre de la Consultation générale et des auditions publiques sur le rapport quinquennal 2016 intitulé *Rétablir l'équilibre – Rapport sur l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*

Daniel J. Caron PhD  
Professeur  
Fellow du CIRANO et  
Chercheur associé au CEFRIO  
Titulaire de la Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles  
École nationale d'administration publique  
[Danielj.caron@enap.ca](mailto:Danielj.caron@enap.ca)

Gatineau le 15 juin 2017

Monsieur le président,  
Membres de la Commission

Merci de bien vouloir recevoir ce bref mémoire en réaction au dépôt du Rapport quinquennal 2016 de la Commission d'accès à l'information du Québec intitulé Rétablir l'équilibre ci-après nommé « le Rapport ».

Mes travaux de recherche portent sur les questions liées à l'information, de sa création à ses usages et principalement dans l'univers numérique.

Le rapport quinquennal de la Commission soulève de nombreuses questions qui sont débattues depuis de nombreuses années dans les milieux qui travaillent sur les enjeux informationnels. Mon propos aujourd'hui vise à compléter ce que j'avais déjà énoncé en 2015 devant la Commission sur les institutions dans le cadre de ses travaux sur les *Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels*. À ce moment, j'avais soulevé trois éléments qui me paraissaient essentiels à toute réforme de la Loi sur l'accès soient l'impact du numérique sur nos pratiques documentaires organisationnelles, l'acte de documenter comme condition essentielle à la transparence et la question de la gouvernance des ressources informationnelles dans les administrations publiques. Je maintiens les propos tenus à ce moment et j'aimerais aujourd'hui élaborer sur trois aspects supplémentaires en lien direct avec les propos précédents et en réponse au Rapport de la Commission. Ce sont la cohérence entre les instruments de gestion utilisés qu'ils soient légaux ou administratifs et la nécessité de penser l'information différemment, l'importance d'élargir les assises de la réflexion autour de la transparence et du gouvernement ouvert, et la fragmentation de l'effort et l'intérêt de mieux « informer » les technologies.

Les parties du Rapport qui m'ont le plus interpellé sont celles qui touchent à l'accès aux documents (Titre 2) et aux données ouvertes (Titre 4). Ces sections m'intéressent particulièrement étant donné mon expérience et la nature de mes travaux de recherche. Toutefois, mes commentaires concernent l'ensemble du projet car il devient de plus en plus difficile de séparer l'information que ce soit en segments longitudinaux ou transversaux. L'information est ramifiée de toutes parts et les organisations ont de plus en plus de difficultés à la « gérer » en stock comme cela a déjà été possible dans un univers dont les caractéristiques étaient définies par le papier.

S'il faut mettre à jour la doctrine, il faut aussi s'en donner les moyens organisationnels.

*Penser l'information différemment.* Mes plus récentes recherches m'ont amené à analyser les multiples instruments utilisés pour favoriser la transparence et le

gouvernement ouvert sous l'angle de leur cohérence. Ces outils sont par exemple les lois comme celle sur l'accès et la Loi sur la fonction publique ainsi que les politiques sur la gestion des documents. Il y en a plusieurs dizaines de différentes natures et qui touchent divers aspects du continuum informationnel dans de multiples segments du processus de documentation. Ma principale constatation est que ces instruments sont plutôt construits de manière isolée les uns des autres et ne s'imbriquent pas naturellement les uns aux autres à l'image de poupées russes. Le résultat préliminaire de cette analyse est que ces instruments, tous valables pris séparément, ne forment pas un tout cohérent qui assurerait un processus rigoureux et exhaustif allant de la création à l'exploitation des informations et des données. Ici, par exploitation, j'entends l'accès, la divulgation proactive tout aussi bien que les données ouvertes. Lorsque le Rapport quinquennal suggère « une gouvernance et un cadre à définir » en conclusion de la section sur les données ouvertes, il ne pourrait mieux dire. Toutefois, c'est un cadre global pour l'ensemble de la production documentaire (informations et données) qui est nécessaire. Il ne faut pas tomber dans le piège de séparer les efforts selon les supports ou la nature des informations. Ce serait un pari risqué et qui ne ferait qu'ajouter à une certaine confusion déjà existante en ce qui a trait aux exigences en matière de documentation, de gestion informationnelle et d'utilisation de l'information. Certes, il y a des différences entre les documents du Conseil des ministres et ceux des fonctionnaires qui s'occupent de mettre en œuvre les divers programmes de l'État. Par contre, il faut reconnaître que dans tous les cas, sans exception, nous sommes face à un flux informationnel qui va de la création à l'exploitation. Au cœur de ce flux se trouvent les règles de sa gestion. C'est là que les différences pourront se concrétiser. Il faut penser l'information comme un flux et comme une ressource qui ne disparaît plus mais qui naît, renaît et s'amalgame à d'autres informations pour former le « dossier » du monde organisé moderne. Les professionnels de l'information pourraient ainsi jouer un rôle beaucoup plus complet et utile en agissant sur tous les fronts informationnels et mis à contribution tout au long du flux informationnel qu'il s'agisse de données ou d'informations au sens traditionnel comme le dossier.

*Des assises élargies.* Ce qui a beaucoup changé avec le rôle grandissant de l'État couplé à l'arrivée des technologies numériques sont les attentes des citoyens face à l'appareil étatique. Nous avons beaucoup parlé de transparence, de confiance et de participation accrue des citoyens autour de cette volonté de construire une démocratie plus performante, c'est-à-dire collaborative et participative. C'est très bien et le Rapport rappelle pour ne pas dire insiste avec justesse et d'entrée de jeu sur la notion et la primauté de l'intérêt public. Jusqu'ici, les réflexions et même les recherches sur la transparence se sont beaucoup penchées sur cette dimension de l'enjeu soit sa dimension démocratique fondée sur les théories de l'État et appuyées par les instruments propres à un État de droit. Or, la source de nos maux est possiblement en partie ailleurs. Elle est dans les organisations publiques, dans l'appareil. En effet, pour avoir une vue complète et harmonieuse de la question, il faut commencer par transformer l'instrumentation (règles, procédures, politiques, etc.) et la culture des organisations qui produisent, gèrent et exploitent l'information et les données. Un

changement à la Loi, seul, ne ferait probablement pas l'affaire. Il faudrait, par exemple, assurer que la Loi sur l'emploi de la fonction publique requiert l'existence de normes documentaires selon les postes occupés pour assurer la création d'un minimum d'informations. Il faudrait, comme autre exemple, que le calendrier de conservation reflète le flux informationnel propre aux technologies numériques. Il faudrait aussi, comme dernier exemple, que le travail de réflexion se fasse toujours plus en amont quant à l'usage éventuel de l'information ou des données et que l'identification des usages potentiels se fassent dès la création par marquage. D'ailleurs, le Rapport souligne l'importance de cette pratique dans une ces recommandations sur les données ouvertes. Pour moi, ceci signifie assoir la vision et les orientations gouvernementales en matière de transparence et de gouvernement ouvert non seulement sur les théories de l'État mais aussi sur celles du fonctionnement des organisations et de la gestion publique. Une vue trop légaliste de la question ne permettra pas d'atteindre le degré de synergie nécessaire entre pratiques organisationnelles et régulation des comportements. Il faut entrer dans l'organisation et lui donner les moyens d'appuyer les volontés d'ouverture.

*Informier l'algorithme.* Le travail que nous effectuons dans nos administrations publiques depuis maintenant plusieurs années s'appuie largement sur les technologies de l'information ou technologies numériques. Ces technologies sont développées et implantées afin d'accroître l'efficacité et l'efficacités de nos opérations. C'est aussi par ces technologies que transite la masse des données et des informations créées et utilisées pour les besoins organisationnels. Rapidité, capacité et convivialité sont souvent les éléments d'amélioration recherchés lors de la mise à niveau de nos systèmes. À cela s'ajoute bien entendu les fonctionnalités. Ce sont ces dernières qui d'ailleurs intéresseront d'abord l'utilisateur potentiel. Cette manière de concevoir le travail reflète les exigences opérationnelles strictes c'est-à-dire, par exemple, la livraison de services aux citoyens. Or, cette approche à la construction des systèmes reflète aussi à maints égards des structures de travail de l'ère pré-numérique qui ne facilitent en rien l'instauration de pratiques documentaires et informationnelles fluides, durables et intelligentes c'est-à-dire qui répondent automatiquement aux usages souhaités par les autorités gouvernementales quant à la transparence et au gouvernement ouvert. Le point ici est que les technologies numériques ne pourront se mouler par elles-mêmes aux exigences informationnelles de l'organisation à moins d'en être informées. Pour se faire, la fragmentation des expertises doit faire place à une intégration des efforts autour de la conception des architectures afin d'inclure dans le design même les exigences requises pour satisfaire la gestion documentaire, l'accès, la protection, le partage des données aussi bien que l'archivage. En ce sens, il faut repenser l'organisation du travail des experts de l'information non pas autour de fonctions mais davantage autour de la conception des algorithmes et de l'architecture de l'information. Ce sera non seulement un gage de succès pour toutes les fonctions de création, d'usage et de gestion de l'information mais aussi une manière d'assurer une meilleure efficacité des investissements en technologies numériques.

## Conclusion

Si le Rapport soulève de nombreuses questions lesquelles ne sont pas nécessairement nouvelles; il offre cependant encore une fois l'occasion de repenser la relation des organisations publiques à l'information à l'ère numérique. Les trois points énoncés dans ce bref exposé forment la trame de ce que je considère être une avenue prometteuse pour repenser cette relation soit le *design informationnel*. Pour intégrer le monde moderne et rendre possible nos valeurs démocratiques de transparence, il faut établir une manière plus intégrale qui respecte à la fois les changements de paradigmes causés par l'arrivée des technologies numériques, les usages souhaités, les nécessités de gestion, les supports et les habitudes de communications modernes tout en s'intégrant aux exigences d'un État de droit et du fonctionnement d'une organisation.

Daniel J. Caron  
Gatineau  
Le 15 juin 2017