CI - 023M
C.G. – Gouvernement
plus transparent

Mémoire soumis à la Commission des institutions sur le document intitulé *Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels*.

Daniel J. Caron PhD

Professeur
Responsable de la Chaire en exploitation des ressources informationnelles
École nationale d'administration publique
Danielj.caron@enap.ca

Québec le 4 septembre 2015

Monsieur le président,
Membres de la Commission

Merci de m'avoir permis d'être entendu ce matin.

Après plus de trente années passées au sein de l'administration fédérale, je suis ici en tant que professeur-chercheur à l'École nationale d'administration publique et je m'intéresse à toutes les questions liées à la gouvernance et l'exploitation des ressources informationnelles à l'ère numérique. Dans ce cadre, mes travaux et mes réflexions touchent tout autant les pratiques de documentation dans les administrations, l'archivage que l'accès, les questions de transparence et les enjeux de cohérence dans la gouvernance de ces ressources. J'aimerais clarifier d'entrée de jeu que lorsque je parle de ressources informationnelles, je fais référence aux contenus tout autant qu'aux ressources matérielles que sont les technologies.

L'accès à l'information est une pratique qui fonctionne maintenant depuis plus de trente années dans l'appareil gouvernemental québécois. On ne peut que s'en féliciter. La raison d'être fondamentale qui a vu naître les lois et règlements ayant permis cet accès accru des citoyens aux décisions et délibérations de l'appareil étatique demeure, encore aujourd'hui, la nécessité de maintenir la confiance de ces mêmes citoyens envers leurs institutions. Si cette raison d'être tient toujours, les instruments de son effectivité connaissent toutefois des défis importants face au nouveau contexte informationnel de l'ère numérique. Plus que jamais auparavant, l'accès à l'information dépasse la seule dimension légale et doit trouver davantage d'appuis dans les politiques publiques, politiques administratives, culture organisationnelle de la documentation et appareillage technologique des organisations publiques. Permettre aux citoyens de savoir comment et pourquoi se prennent les décisions de leur administration ne devrait que favoriser une meilleure compréhension des actes que pose l'État. Ceci est vrai dans la mesure où cette information est d'abord produite, ensuite rendue accessible et non seulement physiquement mais qu'elle fasse du sens pour ceux qui la reçoivent. C'est l'essence même de la transparence. Dans un monde de surabondance informationnelle, c'est là un grand défi.

Dans cette veine, les travaux que le gouvernement vient d'entreprendre afin d'améliorer la transparence par le biais de renforcements aux instruments permettant l'accès ne peuvent être que bien reçus par ceux qui s'intéressent aux institutions et à l'importance de leur bon fonctionnement.

Aujourd'hui, j'aimerais soulever trois points qui m'apparaissent essentiels à toute réforme liée à la gestion des ressources informationnelles. Dans le premier point, j'esquisserai les changements induits par le numérique dans nos pratiques documentaires organisationnelles. Ensuite, j'aborderai la question de l'acte de documenter comme condition essentielle à la transparence et deux dimensions souvent négligées de l'accès : l'intelligibilité de l'information pour le citoyen et les mécanismes d'accès à l'ère numérique.

Enfin et troisièmement, avant de conclure en formulant quelques pistes à explorer pour la Commission, je considérerai la question de la gouvernance des ressources informationnelles dans nos administrations.

La nouvelle scène. Ce que nous appelons le numérique est ce nouvel espace de travail et d'échanges où les individus et les technologies génèrent quotidiennement de nouvelles situations et donnent de nouveaux habits à l'information. À titre d'exemple, ces nouvelles situations se matérialisent par l'existence d'organisations où les flux d'information se construisent de manière non traditionnelle, c'est-à-dire non hiérarchique et ne suivent plus les lignes habituelles d'autorité. Tous parlent. Tous ont accès à tout ce qui se dit. Enfin, tous l'interprètent à leur manière car il s'agit souvent de contenus non normés, de conversations écrites et réécrites sous de multiples formes à partir de divers points de vue. Nous sommes davantage dans une grande conversation organisationnelle que dans une hiérarchie donneuse d'ordres et documentant ses recommandations et ses décisions. La transparence en est directement affectée.

Le numérique, cette combinaison de nouvelles technologies et de nouveaux comportements humains, bouleverse donc quotidiennement la manière dont les ressources informationnelles sont exploitées dans les organisations. Le numérique affecte directement l'efficacité de l'ensemble des instruments traditionnels de gestion de l'information. Entre autres, l'information respecte de plus en plus difficilement le principe du dossier. Tous peuvent créer des « documents ». Mais hormis les processus institutionnels encore bien définis comme les travaux parlementaires ou les « dossiers clients, » tous peuvent aussi ne pas créer de documents officiels et personne ne s'en rendra compte. Il suffit de rappeler le cri d'alarme lancé par la Commissaire à l'accès à l'information du Canada il y a près de deux ans sur l'utilisation des « *pin* ». Ce canal de communication bien connu et propre aux périphériques BlackBerry peut ne pas laisser de trace sur les serveurs de l'organisation. À ceci nous devons ajouter l'utilisation de plus en plus fréquente d'appareils de communication personnels pour les fins du travail alors que ceux-ci ne sont sous aucun contrôle de l'organisation. Aussi, nous pouvons penser à la multiplication des réseaux sociaux auxquels participent plusieurs employés et qui ne sont pas non plus des lieux archivés par nos organisations. Les échanges parfois cruciaux et menant à des décisions importantes qui transitent par ces nouveaux canaux peuvent ainsi demeurer hors circuit et passer inaperçus, voire être introuvables car non documentés officiellement. La culture numérique change les habitudes et les possibilités de documentation et l'absence de normes documentaires établies en fonction des mandats et des missions de nos organisations et reflétant les nouvelles technologies disponibles rend la production documentaire tributaire de pratiques individuelles et de la bonne volonté de chacun. Conséquemment, il y a un problème d'absence de documents dû à l'incapacité de documenter et à l'inverse une surabondance de documents désorganisés sans aucune logique contextuelle.

Pour bien comprendre ce qui se produit dans nos organisations, il est intéressant de faire un bref retour en arrière pour se remémorer une époque pas si lointaine où l'information était uniquement - ou presque - entre les mains de ses créateurs attitrés et des archivistes

et documentalistes qui s'occupaient de son classement, sa préservation et son accès. En effet, la copie rose, verte et blanche trouvait preneur d'une manière bien ordonnée et ne pouvait l'utiliser que celui ou celle qui était en position d'autorité. À chacun son formulaire et son dossier. Au début des années 1980 lorsque nous avons imaginé l'accès à l'information, nous étions encore dans ce monde de production documentaire linéaire et hiérarchique. On parlait du cycle de vie de l'information. Il y avait moins de documents et ces documents avaient une signification et un rôle précis à divers moments dans le temps. On décrivait et documentait les actes de l'État selon notre position d'autorité. La « note au dossier » était dans la culture des organisations gouvernementales et jouait un rôle distinct de la pure conversation et des échanges informels. Dans ce cadre, ajouter une politique sur l'accès aux documents était possiblement une condition à la fois nécessaire et suffisante à la transparence autant dans sa dimension nominale qu'effective. Ceci parce que l'hypothèse de travail voulant que les bons documents soient produits était une hypothèse plausible et vérifiable. Le principe qui guidait le fonctionnement de nos organisations était le principe du dossier, si cher à nos bureaucraties wébériennes. C'est sur cette base et ce mode opératoire bien rodé que les lois d'accès à l'information ont vu le jour. Une des forces des lois d'accès repose sur cette assise qui assurait une certaine rigueur et conformité dans la documentation produite. Lorsque nous avons voulu accroître la transparence, nous avons travaillé à partir de l'hypothèse qu'il existe, dans nos administrations, une documentation des actes de l'État. Ce sont ces notes au dossier, du moins une partie de celles-ci que les lois ont rendu accessibles. Il faut aussi ajouter que la technologie utilisée pour rendre tout cela possible était « l'huile de coude ». Pas de grands systèmes informatiques, de logiciels, de serveurs ou de périphériques.

Donc, au-delà de ses caractéristiques légales, les conditions de succès de l'accès à l'information ont été doubles : une rigueur dans l'acte de documenter et une rigueur dans l'archivage et l'organisation des dossiers.

L'arrivée des nouvelles technologies en même temps que la volonté de partager davantage de documents à travers des outils de politiques publiques et administratifs comme les lois sur l'accès à l'information ont certainement permis un plus grand accès aux documents de l'État. Parallèlement toutefois, ils ont bouleversé le monde de la production documentaire à l'intérieur des organisations. C'est-à-dire que les instruments d'accès, les instruments légaux permettant l'accès ne peuvent plus s'appuyer sur de solides assises de production documentaire et d'organisation de cette production. Si les lois d'accès ont pendant un temps été une condition nécessaire et suffisante à la transparence, ce n'est plus le cas aujourd'hui. L'histoire récente autour des courriels de Mme Hilary Clinton n'est pas unique et illustre clairement ce phénomène et les risques de ce changement de culture.

Recréer l'acte de documenter. La réforme proposée touche en partie à la question des normes documentaires. Je vois dans l'accroissement de la diffusion proactive un prélude à l'élaboration de normes documentaires. En établissant des règles claires sur ce qui sera mis à la disposition des citoyens, nous encourageons les organisations à mieux définir les informations qui seront produites. Si les normes documentaires ne peuvent tout inclure, elles devraient toutefois exister dans l'ensemble de l'appareil et couvrir les informations des thématiques – décisions et délibérations- que les organisations publiques veulent

rendre accessibles maintenant ou plus tard. Cette présence documentaire est essentielle pour la preuve et l'appui aux décisions. C'est aussi de cette manière qu'un vrai débat sur la transparence deviendra possible. Nous ne pouvons pas nous opposer à l'efficience et l'efficacité. Si l'utilisation des « *pin* » et des réseaux sociaux s'avère des avenues productives pour l'administration, il faut en encourager l'usage. Par contre, il faut coupler cet usage avec les besoins de l'État et de l'administration : documenter convenablement ses actes. Les deux ne sont pas incompatibles mais complémentaires.

La transparence commence d'abord et avant tout en sachant ce qui sera documenté dans le travail de l'État, en sachant ce à quoi nous allons pouvoir avoir accès, à quel moment et de quelle façon. Ceci permet de distinguer clairement entre ce qui peut être accédé et les besoins de discrétion dont parle d'ailleurs le projet lorsqu'il aborde les rencontres internes des élus. De plus et ceci devient urgent, une gestion rigoureuse de l'information permet de se départir de ce qui n'est pas pertinent mais que nous conservons inutilement par pur réflexe souvent sans être conscients des diverses formes de coûts que cela engendre.

L'accès. L'accès doit donc être non seulement physique mais surtout permettre d'obtenir des contenus. L'existence de normes documentaires rend possible et plus prévisible cette dimension de l'accès. Mais la transparence c'est aussi aller vers l'autre. En ce sens, il faut se soucier de la manière dont on peut accéder à l'information et de son intelligibilité. Ces deux éléments sont essentiels à une bonne transparence. La litératie citoyenne par rapport au langage administratif n'est pas un fait acquis et il me semble important d'inclure cet aspect dans le cadre de la loi et d'étudier davantage cette question afin de s'assurer que les citoyens puissent facilement comprendre le sens de ce qui est rendu accessible.

Quant aux mesures proposées pour permettre des structures plus adaptées et efficaces, elles devraient améliorer l'accessibilité. Par exemple, tous les aspects liés au respect de la vie privée et la protection des renseignements sont essentiels avec l'arrivée des données ouvertes. Il faut encadrer ces exercices de manière étroite pour éviter des conséquences fâcheuses. Toutefois, au 21^{ième} siècle, il est difficile de ne pas mentionner que l'on devrait prévoir le développement d'applications pour téléphones intelligents afin de rejoindre la société numérique. L'accès à l'information pourrait se faire très facilement et par secteur d'intérêt avec de telles applications. Si un registre public des demandes traitées est intéressant, y accéder par le biais d'applications favoriserait une plus grande utilisation.

L'accès est malheureusement encore trop souvent dans une dynamique qui va de l'interne vers l'externe : langage bureaucratique utilisé et sites gouvernementaux. Dans les deux cas, il serait intéressant d'aller plus loin et de faire participer les utilisateurs à la définition des besoins – ici le langage utilisé - et à la manière la plus efficace de les combler – ici le développement d'applications.

La gouvernance. Contrairement aux autres ressources dont disposent nos organisations – financières et humaines – l'information est gérée de manière très éparse. Notre modèle de gouvernance a évolué avec les fonctions qui se sont rattachées aux ressources informationnelles au cours des années. La technologie joue un rôle central alors qu'elle était

à peu près absente au début des années 1980. Les responsables de l'accès sont arrivés avec la loi. Aujourd'hui, avec le numérique, les pratiques documentaires et les interdépendances entre les fonctions sont plus senties que jamais auparavant. Ces interdépendances affectent directement l'effectivité potentielle de l'instrument légal qu'est la loi d'accès à l'information. Au début des années 1960, la Commission Glassco avait réussi – et ce sera la dernière fois qu'une telle chose sera faite – à mesurer la production documentaire du gouvernement fédéral en terme de pieds linéaires. Qui oserait se prononcer aujourd'hui sur un pareil thème? La production documentaire est inconnue, rarement vérifiée comme le sont pourtant les autres ressources comme les ressources financières et cela pose de multiples problèmes et enjeux. L'accès à l'information s'en trouve affecté directement : à quoi donnons-nous accès exactement? Qu'avons-nous dans nos voûtes? De plus, il y a un coût énorme requis pour trouver l'information, l'analyser et trier son contenu en fonction de la loi. Pour le citoyen, l'accès à l'information ressemble souvent à une partie de pêche et sa qualité est subordonnée au hasard des pratiques de chaque institution, organisation et employé.

Comme je le mentionnais plus tôt, la gouvernance des ressources informationnelles était beaucoup plus simple il y a trente ans : créateurs, documentalistes et archivistes se partageaient la tâche et nous arrivions à nous y retrouver. Aujourd'hui, il y a les règles d'imputabilité et d'éthique ainsi que la Loi sur l'administration publique qui encadrent une partie de la production documentaire; la loi sur les archives qui apportent aussi ses prescriptions, les technologies qui ont un rôle d'appui mais qui influencent aussi énormément du fait de ce qu'elles sont et de ce qu'elles permettent, la loi sur l'accès et la protection des renseignements personnels qui arrivent aussi avec ses exigences sans compter la culture et les pratiques des employés eux-mêmes. Ceci donne un environnement assez éclaté qui ne facilite en rien une bonne gouvernance des ressources informationnelles et rend difficile une transparence effective, au-delà de la loi qui l'encadre. Il faudrait prévoir une gestion responsable incluant des mesures d'évaluation des répercussions et de l'efficacité des outils de transparence et vérifier régulièrement les pratiques documentaires en fonction des normes établies – ou à établir.

À l'ère numérique, les interrelations entre les multiples composantes du continuum informationnel des organisations publiques et les répercussions de ces interdépendances sur l'effectivité des instruments d'accès à l'information sont devenues un élément clé. Il y a des imputabilités diverses et des rôles dévolus à certains professionnels. La question qui se pose depuis un moment est de savoir si nous n'avons pas besoin d'un professionnel pour encadrer l'exploitation des ressources informationnelles comme nous le faisons pour les ressources humaines ou les finances. Il sera de moins en moins possible de faire front séparément : technologues et choix technologiques, responsables des documents, archivistes, ou responsables de l'accès doivent trouver un lieu et des directions communes pour accompagner les organisations dans leur gestion de l'information.

Par exemple, c'est en combinant les exigences de l'accès, les besoins archivistiques, les pratiques documentaires et les possibilités technologiques que nous pourrons venir à bout de décider de ce que nous devons garder et de ce dont nous pouvons nous départir. Une

bonne gouvernance de l'information requiert une direction cohérente sous tous les aspects qui touchent aux ressources informationnelles. Il y a complémentarité.

Conclusion. Il est clair que l'information est devenue un enjeu de taille et devrait constituer une préoccupation majeure pour tout appareil gouvernemental moderne. Il en va de la qualité des relations État-citoyens. Non seulement sommes-nous face à un phénomène qui prend des proportions encore jamais vues mais surtout, la mesure avec laquelle ces données font parler d'elles et les multiples manières dont elles sont interprétées peut laisser songeur. Si le principe voulant que la rareté crée la valeur tient toujours, la société numérique nous place devant tant d'informations et de données qu'elles n'en ont plus. L'information est l'essence du fonctionnement de la gouverne d'une nation – parlement, administration, justice et gouvernement. Ses attributs sont donc un ingrédient essentiel au bon fonctionnement des institutions, de la crédibilité de celles-ci face aux citoyens qu'elles doivent servir mais aussi de la capacité à maintenir le respect des citoyens face à leur État. Conséquemment, il est essentiel que l'information soit bien exploitée et non seulement laissée à elle-même car elle a un rôle crucial, une utilité indispensable au fonctionnement des institutions. En d'autres mots, il s'agit d'une ressource comme le sont la ressource financière et la ressource humaine. Il est primordial de la considérer ainsi et de bien l'encadrer pour qu'elle soit au service du bien public. L'accès pourrait-il être le déclencheur de meilleures pratiques documentaires et servir d'impulsion pour y arriver tout en demeurant cet ingrédient essentiel à une plus grande participation citoyenne aux affaires de l'État?

En résumé, pour favoriser une plus grande transparence, il serait intéressant de prévoir un certain nombre d'actions concrètes à entreprendre qui favoriseraient une dissociation des pratiques analogues d'accès à l'information et nous rapprocheraient des comportements numériques:

- La recherche d'un modèle intégré et cohérent de gouvernance pour les ressources informationnelles;
- L'élaboration de normes documentaires;
- Prévoir un régime de gestion de la ressource informationnelle comme nous l'avons fait pour les autres ressources. Ceci signifie, par exemple, l'introduction de mesures d'audit des pratiques de documentation et d'évaluation de l'efficacité des mesures mises en place pour la transparence;
- La mise à contribution des citoyens dans l'élaboration de normes de divulgation de manière à rendre intelligible les informations rendues accessibles; et enfin,
- La contribution des technologies les plus prometteuses pour aller vers le citoyen là où il se trouve.

Merci.

Daniel J. Caron PhD
Professeur
Responsable de la Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles

École nationale d’administration publique