

Cadre conceptuel pour la gestion de l'information gouvernementale

Mise à jour : juillet 2019

1. Le cycle de vie de l'information gouvernementale et ses quatre contextes de gestion

- 1.1 Le cycle de vie l'information tel perçu traditionnellement
- 1.2 Le cycle de vie de l'information adapté à la réalité numérique
- 1.3 La dématérialisation des usages et l'émergence de nouveaux contextes de gestion de l'information
- 1.4 Le contexte de gestion opérationnelle de l'information gouvernementale
- 1.5 Le contexte d'exploitation de données massives
- 1.6 Le contexte de diffusion proactive d'information gouvernementale
- 1.7 Le contexte de conservation pérenne (archivage) et de diffusion d'information dite patrimoniale

1.1 Le cycle de vie l'information tel perçu traditionnellement

Le cycle de vie traditionnel de l'information est souvent illustré par un diagramme comprenant moins d'une dizaine d'activités. Ces activités peuvent être regroupées en quatre étapes clés comme illustrées par la figure 5¹. Ce modèle provient de l'époque où les documents papier étaient prédominants.

Figure 1 : Le cycle de vie traditionnel de l'information



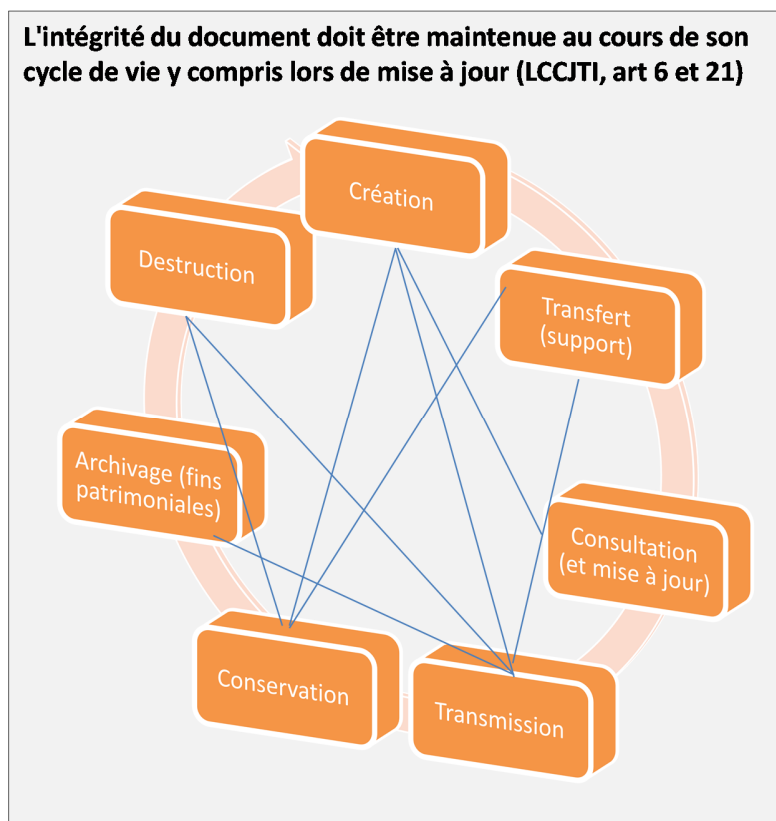
1.2 Le cycle de vie de l'information adapté à la réalité numérique

Le cycle de vie de l'information adapté à la réalité numérique est contenu dans la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information, adoptée en 2001.

Cette loi a notamment pour objet d'assurer la sécurité juridique des communications effectuées au moyen de documents quels qu'en soient les supports et d'assurer l'équivalence fonctionnelle des documents et leur valeur juridique, ainsi que l'interchangeabilité des supports et des technologies qui les portent.

La figure 6 illustre les étapes du cycle de vie de l'information² pendant lesquelles l'intégrité du document doit être maintenue. « L'article 6 peut être considéré comme un des articles les plus importants de la Loi, puisqu'il donne une définition de deux notions nouvellement implantées dans le vocabulaire juridique: celle d'intégrité et également celui de **cycle de vie** du document.³»

Figure 2 : Cycle de vie (LCCJTI, art 6)



1.3 La dématérialisation des usages et l'émergence de nouveaux contextes de gestion de l'information

La dématérialisation de l'information amène la multiplication des usages.

Si traditionnellement la gestion de l'information était sous le contrôle de la structure administrative, la production d'information s'est démocratisée au sein de l'organisation, et ce, en particulier avec l'usage répandu de la technologie dans la création documentaire. En outre, certains des usages de l'information se sont externalisés notamment par la diffusion sur des sites Web et dans les médias sociaux.⁴

En somme, l'organisme n'a plus l'entier contrôle des usages de l'information détenue.

La transformation progressive des documents en documents numériques a également mis à mal la séquence « classique » du cycle de vie. De manière générale, la dématérialisation des documents implique la disparition de fait de l'étape des archives intermédiaires et, par conséquent, la nécessité d'attribuer un sort final dès la création du document numérique. Par ailleurs, il complexifie largement les différents états du document durant sa période active.⁵

Cette idée de *mise à mal de la séquence classique du cycle de vie* est aussi reprise par d'autres auteurs qui évoquent plusieurs cycles de vie de l'information.

Si nous souhaitons parler de cycle de vie, de l'information, il faudrait le faire au pluriel, car, plus que jamais auparavant, une même information pourra avoir plusieurs vies tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation. Nous contrôlons beaucoup plus difficilement (l'ensemble de) sa trajectoire.⁶

Plutôt que de considérer différents cycles de vie de l'information gouvernementale et pour éviter toute confusion avec le texte de la LCCJTI, quatre contextes de gestion de l'information gouvernementale sont considérés. Voir les sections 1.4, 1.5, 1.6 et 1.7.

1.4 Le contexte de gestion opérationnelle de l'information gouvernementale

L'information détenue par un organisme public est reçue et produite dans le cadre des opérations associées à sa mission ou de soutien à celle-ci.

Cette information est en partie créée à l'externe (p. ex. demande de services, déclaration d'un citoyen, d'une entreprise, d'un autre organisme ou d'un partenaire, données ouvertes, etc.) et transmise à l'OP par différents canaux de communication (en personne, téléphone, services électroniques, données québec, etc.). L'autre partie de l'information est produite (créée) à l'interne (p. ex. analyses, décisions, avis, statistiques, permis, etc.).

L'information est conservée comme elle a été reçue ou elle est transférée de support ⁷(ex. : papier à numérique, formulaire Web vers banque de données, etc.) pour être conservée.

Pour la conservation de l'information : tout en demeurant détenteur juridique de l'information, l'organisme public assure lui-même la détention physique de celle-ci. Il peut aussi confier, en totalité ou en partie, la détention physique de l'information à un tiers, sans jamais, toutefois, se départir de la détention juridique.

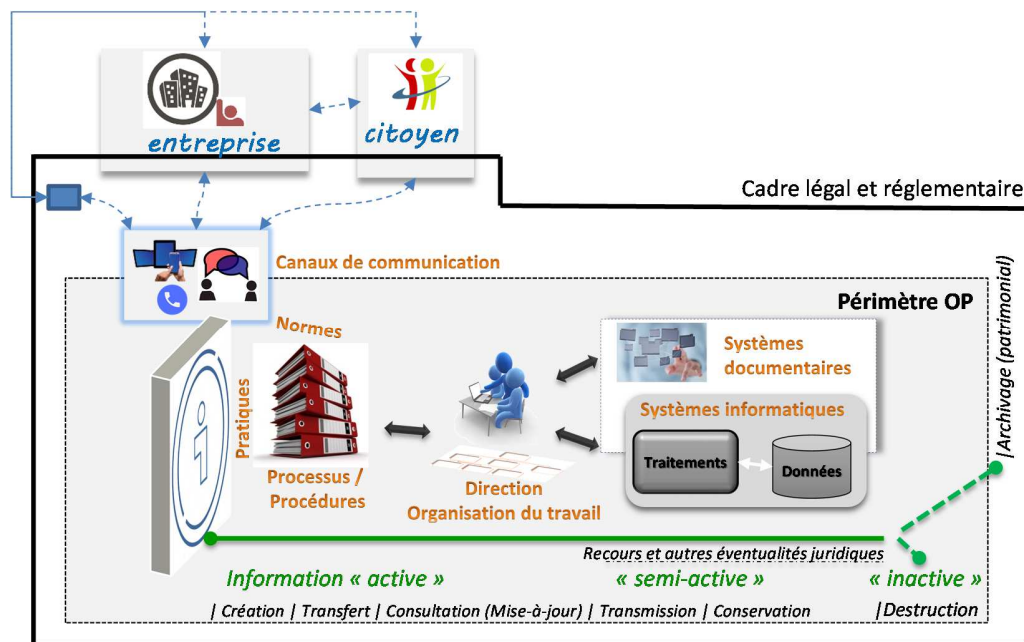
Pour être utile, l'information « active » doit pouvoir être consultée, mise à jour et communiquée (ou transmise⁸), le cas échéant, aux clients, à d'autres organismes ou à des partenaires.

L'information devient de moins en moins « active » dès qu'elle ne sert plus régulièrement aux opérations. Néanmoins, elle peut encore servir, entre autres, pour régler un litige, par exemple, tant que les délais de recours relatifs aux décisions rendues par l'OP ne sont pas échus.

Finalement, lorsque l'information a atteint sa fin de vie utile - après l'échéance des délais de recours et à partir du moment où le risque d'éventualités de recours juridiques est jugé faible et non significatif - l'information peut alors être considérée comme « inactive » aux calendriers de conservation, lesquels sont établis en vertu de l'article 7 de la Loi sur les archives⁹ (voir aussi la section « **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** »)

C'est uniquement au moment où l'information est considérée comme inactive, selon le calendrier de conservation, qu'elle est obligatoirement soit détruite, soit archivée pour sa valeur patrimoniale. Voir la section « **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ».

Figure 3 - Le contexte de gestion opérationnelle de l'information gouvernementale



Deux éléments caractérisent le contexte de gestion opérationnelle présenté par la figure 7. En premier lieu, l'organisme désigne une unité administrative comme responsable et imputable de l'information nécessaire à ses opérations (p. ex. un secteur d'affaires, une direction des ressources matérielles, une direction des ressources humaines, etc.). Cette unité administrative devra alors rendre compte de l'usage de l'information reçue et produite, de sa qualité, de son accessibilité en assurant la protection de sa confidentialité et de sa sécurité.

En deuxième lieu, les usages de l'information sont encadrés. En effet, par ses normes, pratiques, processus, procédures, systèmes informatiques et documentaires, l'organisme et l'unité administrative établissent l'organisation du travail qui permet une utilisation efficace, efficiente et sécuritaire de l'information détenue, tout en assurant le respect du cadre légal applicable.

Cet encadrement assure aussi que l'information est de qualité, c'est-à-dire : pertinente, à jour, exacte et complète pour servir aux fins pour lesquelles celle-ci a été recueillie ou utilisée,¹⁰ et rendue accessible au bon moment par les bonnes personnes (c'est-à-dire les personnes qui doivent y avoir accès dans l'exercice de leurs fonctions¹¹). Cela signifie aussi que l'information est détruite ou archivée dans les délais prévus.

1.5 Le contexte d'exploitation de données massives

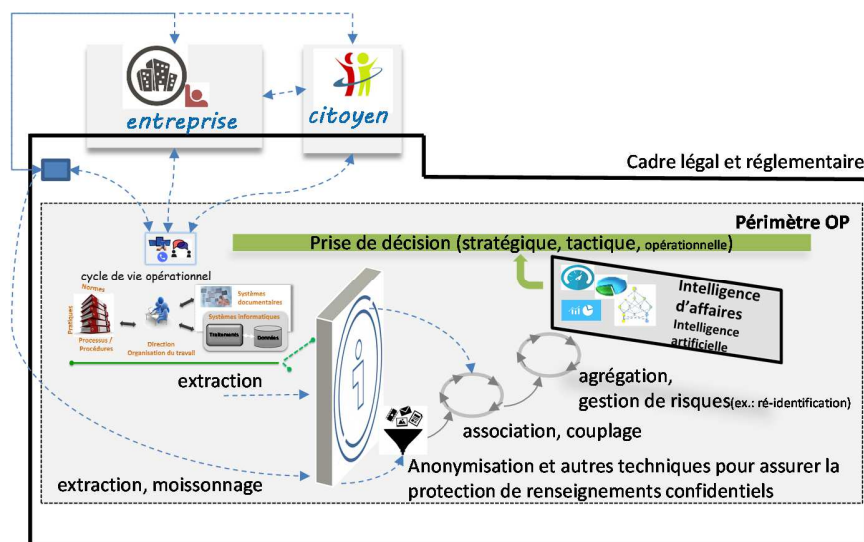
L'exploitation de données massives a essentiellement pour but de soutenir l'analyse, la recherche et la prise de décision.

En émergence depuis quelques années, l'*intelligence d'affaires* est un bon exemple d'exploitation de données massives.

L'intelligence d'affaires serait une façon d'exploiter l'information qui se trouve un peu partout, mais dont la quantité est tellement immense qu'en tant qu'être humain, on n'arrive pas à l'analyser. En synthétisant et en manipulant l'information de plusieurs façons, on parvient à la faire parler [...] Selon les buts d'une entreprise, les systèmes d'information doivent supporter les stratégies adoptées. [...] Comme exemple, [...] Les gestionnaires d'une compagnie de téléphonie cellulaire reçoivent les registres de tous les appels effectués par leurs clients. Cela est plus ou moins intéressant pour prendre des décisions d'affaires stratégiques. Ce qu'ils veulent peut-être savoir, c'est s'il existe des profils de clients qui ont des comportements différents d'autres utilisateurs, et à qui ils pourraient offrir un service particulier qui pourrait s'avérer rentable pour l'entreprise¹².

Comme illustré par la figure 8, le contexte Exploitation de données massives se caractérise comme suit : 1) l'information est *généralement*¹³ traitée en dehors du cadre opérationnel d'origine; 2) l'amalgame entre l'information d'origine et la nouvelle information produite nécessite la reddition de comptes.

Figure 4 : Le contexte d'exploitation de données massives



L'information est généralement traitée en dehors du cadre opérationnel d'origine

Une fois l'information extraite du cadre opérationnel¹⁴, les facteurs qui garantissaient sa qualité, sa sécurité et son usage à bon escient ne sont plus naturellement en place. En effet, dans le contexte d'exploitation massive de l'information, la notion de reddition de comptes est diluée, voire perdue, notamment lors de l'association et du couplage de données ainsi qu'au moment de leur agrégation (p. ex. indicateurs).

En outre, puisque les garanties offertes par l'environnement opérationnel ne sont pas reconduites intégralement dans un environnement d'exploitation de données massives, il est hautement recommandé, voire obligatoire selon le contexte et la loi, de retirer tous les renseignements personnels par les techniques appropriées. À cet effet, les principes généraux sont les suivants :

- Ces renseignements personnels sont recueillis à des fins déterminées et ne doivent pas être utilisés à d'autres fins que celles-ci sans le consentement de la personne concernée, à moins que ce ne soit permis par la Loi;
- Une fois ces renseignements personnels convenablement retirés par les techniques appropriées (p. ex. anonymisation, caviardage, etc.), l'information ainsi transformée n'est plus contrainte quant aux usages pouvant en être faits;
- Il s'avère nécessaire de s'assurer que l'information confidentielle ne sera rendue accessible qu'aux seules personnes habilitées au sein de l'organisme;
- Par exemple, en croisant des données provenant de deux secteurs d'affaires (p. ex. admissibilité des clients vs services rendus par des partenaires), il est possible d'obtenir comme sous-produits des statistiques et des indicateurs qui permettront d'analyser la performance des partenaires en fonction des clientèles. Ultimement, cette information pourra soutenir la négociation entre les parties; elle pourrait donc s'avérer hautement confidentielle¹⁵ et, de ce fait, elle doit être protégée adéquatement.

L'amalgame entre l'information d'origine et la nouvelle information produite nécessite une reddition de comptes spécifique

Même si traitée par différentes techniques comme l'anonymisation à l'entrée, l'information sous forme de données massives pourrait révéler des renseignements personnels qui doivent être gardés confidentiels, mais qui n'ont pas été détectés. Or, l'exploitation de données massives, bien que porteuse de nombreux avantages, est aussi associée à une gamme de risques particuliers.

En effet, la mise en place d'une fonction d'*intelligence d'affaires*, et ultimement le recours à l'intelligence artificielle, fait apparaître de nouveaux objets d'information qu'il est nécessaire de classer, catégoriser et sécuriser par les mesures adéquates et respectueuses de la loi pour assurer la pleine protection des renseignements personnels et confidentiels.

1.6 Le contexte de diffusion proactive d'information gouvernementale

D'entrée de jeu, les données ouvertes représentent le meilleur moyen pour partager et réutiliser l'information gouvernementale non personnelle et non confidentielle.

La Charte internationale sur les données ouvertes énonce que les données ouvertes permettent notamment de renforcer les externalités économiques positives et le développement social pour tous les membres de la société. Dans cette perspective, les données ouvertes représentent un bien public de premier plan dont les citoyens peuvent se servir pour produire de la valeur, adopter de nouvelles perspectives, formuler des idées et créer de nouveaux services.¹⁶

Il importe aussi de reconnaître qu'il existe des motifs légitimes justifiant que certaines données ne peuvent pas être offertes en données ouvertes. Ainsi, l'information diffusée doit être dépersonnalisée, attestée comme non confidentielle et libre de droits d'auteurs. Voir la section « **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** » pour plus d'informations.

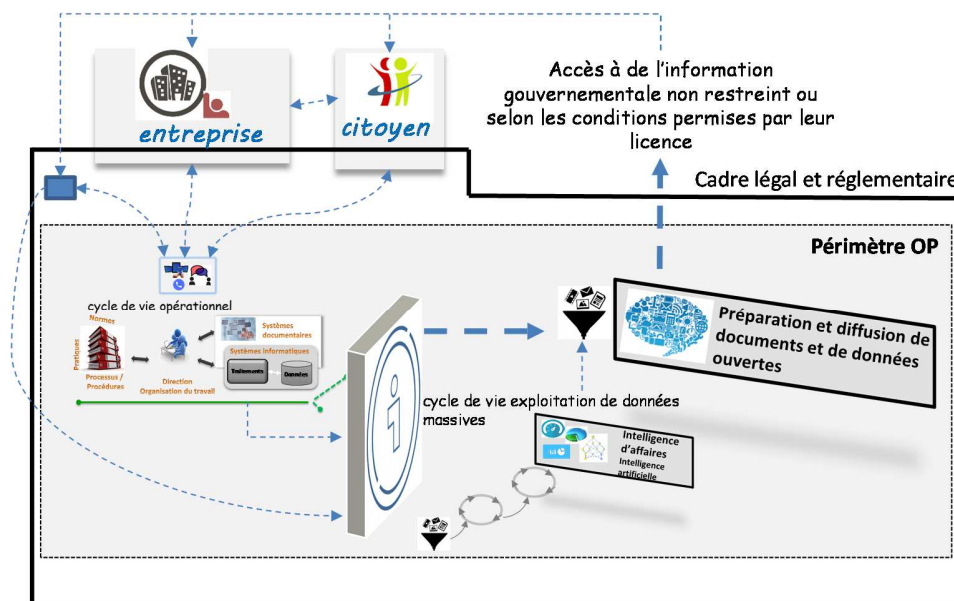
En outre, au lieu d'élaborer des ententes interorganismes pour l'échange de données non confidentielles (p. ex. registre des municipalités, répertoire des établissements d'enseignement ou de santé, etc.) les OP devraient privilégier l'usage de données ouvertes tant comme intrant que comme extrant à leurs systèmes opérationnels qui nécessitent ou produisent de telles données non confidentielles.

L'OP détenteur de l'information destinée à une diffusion proactive est entièrement responsable de sa qualité, de la protection des renseignements confidentiels et de rendre des comptes à cet effet.

En outre, ce contexte de gestion illustré par la figure 9, présente les caractéristiques suivantes :

- L'usage qui sera fait de l'information diffusée proactivement, bien que balisée par licence, est inconnue de l'organisation détentrice, donc incontrôlée;
- Généralement, les jeux de données ouvertes sont produits à partir de l'information utilisée par les systèmes opérationnels dont plusieurs données n'ont pas le caractère de confidentialité (p. ex. répertoire des municipalités);
- Si, à la source, les données utilisées comme intrants étaient liées à des renseignements personnels, le jeu de données produit en extrant aura entièrement été anonymisé en employant les techniques appropriées pour assurer la protection de la vie privée, tout en réduisant le risque de réidentification (p. ex. rapports d'accident publiés par la SAAQ). Remarque : le contexte de gestion d'*exploitation de données massives* comporte aussi cet enjeu.

Figure 5 : Le contexte de diffusion proactive d'information gouvernementale



Par conséquent, comme l'illustre la figure 9 :

- Le contexte de gestion opérationnelle se situe en amont de la diffusion proactive de documents et de données ouvertes. Il alimente directement en information non confidentielle la diffusion proactive de documents et de données ouvertes.
- En ce qui concerne la diffusion de jeux de données ouvertes qui ont été extraits de données opérationnelles contenant des renseignements personnels et confidentiels à la source, le contexte d'exploitation de données massives, s'il est présent au sein de l'OP, pourrait lui aussi se situer en amont.
- Au minimum, les mécanismes pour retirer les renseignements personnels et confidentiels tout en gérant le risque de réidentification sont appliqués sur les données sources (p. ex. le jeu de données des véhicules en circulation de la SAAQ est produit à partir d'un système qui gère des renseignements personnels, mais ceux-ci ont été retirés).
- Avant de diffuser certains renseignements sur les résultats obtenus par l'OP, il pourrait s'avérer adéquat de procéder au préalable à des analyses de niveau tactique, voire stratégique, en particulier si l'information diffusée peut être exploitée pour interpréter la performance de l'OP. Dans ce cas, il vaudrait mieux que l'unité administrative responsable ait procédé elle-même et proactivement à des analyses de performance.

1.7 Le contexte de conservation pérenne (archivage) et de diffusion d'information dite patrimoniale

Par information dite patrimoniale dans le présent document, on entend l'information en lien avec la mission de BAnQ qui est : « d'acquérir, de conserver et de diffuser le patrimoine documentaire québécois ou relatif au Québec »¹⁷.

Par conséquent, le contexte de *conservation pérenne (archivage) et de diffusion d'information dite patrimoniale* concerne exclusivement l'information associée aux documents inactifs des OP assujettis à la Loi sur les archives et nécessitant une conservation permanente en application du calendrier de conservation¹⁸.

Ce cycle débute avec l'obligation qu'ont certains OP, ceux dits du secteur centralisé, de verser à la BAnQ leur documents inactifs soumis à une conservation permanente. Comme le mentionne la Loi sur les archives, le versement d'un document en transfère la propriété¹⁹.

En effet, les OP du secteur centralisé doivent, une fois par année, verser à la BAnQ les documents inactifs dont le calendrier de conservation prévoit la conservation permanente.

Pour ce faire, ces OP doivent mettre en application des processus de gestion et de déclasserment de leurs documents sur support numérique et papier afin d'en assurer le versement et la destruction sécuritaire en fonction des délais prescrits. Le fait de ne pas réaliser annuellement cette opération contrevient à la Loi sur les archives. Soulignons que la BAnQ est l'organisme désigné par la Loi pour effectuer une diffusion appropriée des documents en situation de conservation pérenne. Pour plus d'information, voir la section « **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ».

Ce contexte de gestion présente actuellement certains défis²⁰; en voici quelques-uns :

- Afin d'assurer la saine gestion de l'information au sein de l'OP, il apparaît essentiel d'intégrer les délais prévus au calendrier de conservation dès la création de chaque unité informationnelle. Cela s'applique à tous les documents, y compris les banques de données assimilées à des documents (LCCJTI, art. 3)²¹;
- Il appert que la mise à jour en continu des calendriers de conservation et la surveillance de leur mise en application représentent un défi de taille. Surtout, dans le contexte où cette mise à jour doit tenir compte des banques de données institutionnelles, ce qui pourrait nécessiter une réforme des processus et des outils en gestion de l'information.

Notes et références

- ^{1.} N. MICHAUD. *Secrets d'État? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Presses de l'Université du Québec, 2011, chapitre 26 (Daniel J. Caron).
- ^{2.} LCCJTI, préc., note 9, art 6.
- ^{3.} *Ibid.*
- ^{4.} N. MICHAUD. *Secrets d'État? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Presses de l'Université du Québec, 2011, chapitre 26 (Daniel J. Caron).
- ^{5.} Réf. <http://www.lcciti.ca/articles/article-6/>, dans sa note [5] citant l'article wikipedia suivant : https://fr.wikipedia.org/wiki/Cycle_de_vie_%28document%29 dont la licence est "CC-BY"
- ^{6.} N. MICHAUD. *Secrets d'État? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Presses de l'Université du Québec, 2011, chapitre 26 (Daniel J. Caron).
- ^{7.} LCCJTI, préc., note 9, art. 6, 17 et 18.
- ^{8.} LCCJTI, préc., note 9, art. 6. (utilise le terme "transmission" comme étape du cycle de vie)
- ^{9.} Loi sur les archives, préc., note 8, art 7 : Tout organisme public doit établir et tenir à jour un calendrier de conservation qui détermine les périodes d'utilisation et les supports de conservation de ses documents actifs et semi-actifs et qui indique quels documents inactifs sont conservés de manière permanente et lesquels sont éliminés
- ^{10.} LAI, préc., note 4, art. 72.
- ^{11.} LAI, préc., note 4, art. 76, aliéna 2, paragraphe 4°.
- ^{12.} UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE. *Qu'est-ce que l'intelligence d'affaires?* Archives du journal de l'Université de Sherbrooke, vol. 2, no. 20. [En ligne], 2009. [[https://www.usherbrooke.ca/udes/journal/affiche/2008-2009-vol-2/no20/actualite/index.html@tx_igtnewssshared\[tt_news\]=4753.html](https://www.usherbrooke.ca/udes/journal/affiche/2008-2009-vol-2/no20/actualite/index.html@tx_igtnewssshared[tt_news]=4753.html)], (Consulté le 30 janvier 2018)
- ^{13.} Dans certains cas, l'exploitation massive fait partie de la mission de l'OP. C'est dans les fonctions de celui-ci que se trouvent les assises juridiques permettant l'utilisation de renseignements personnels (ex.: évaluer les résultats en matière de services de santé et de services sociaux).
- ^{14.} Sauf pour les OP dont les fonctions consistent à exploiter des données massives (voir note 13).
- ^{15.} LAI, préc., note **Erreur ! Signet non défini.**, articles 18 à 41.3.
- ^{16.} DONNÉES QUÉBEC. *Foire aux questions – Que sont les données d'intérêt pour le public?* [En ligne]. <https://www.donneesquebec.ca/fr/faq/#questions-generales>, (consulté le 19 avril 2018).
- ^{17.} BANQ. *Mission*, [En ligne], http://www.banq.qc.ca/a_propos_banq/mission_lois_reglements/mission/, (Consulté le 6 juin 2018).
- ^{18.} Loi sur les archives, préc., note 8, art 7. « [...] un calendrier de conservation [...] qui indique quels documents inactifs sont conservés de manière permanente et lesquels sont éliminés»
- ^{19.} Loi sur les archives, préc., note 8, art. 3. «Dans la présente loi, le versement d'un document, contrairement à son dépôt, en transfère la propriété.»
- ^{20.} Dans sa version actuelle, le Cadre conceptuel vise à amorcer la réflexion sur ces défis.
- ^{21.} Bien que les documents de type bureautique puissent être pris en charge par un système intégré de gestion des documents (gestion de métadonnée concernant le statut de l'information créée, laquelle aura été fournie par un système de classification en amont), la problématique demeure entière pour les banques de données.