CANADA 150
AU-DELÀ DE

GOUVERNEMENT OUVERT ET TRANSPARENT

RAPPORT FINAL

Canada

GOUVERNEMENT OUVERT ET TRANSPARENT

Ce document ne représente pas une position de politique officielle du gouvernement du Canada. Plutôt, il tient compte du travail d'un sous-groupe de nouveaux fonctionnaires qui ont participé à Canada au-delà de 150, un programme de formation professionnelle coparrainé par le Bureau du Conseil privé et Horizons de politiques Canada. Ce programme a été conçu afin de soutenir le développement de nouveaux fonctionnaires et à favoriser un changement de culture au sein de la fonction publique. Les participants ont été invités à utiliser des outils de prospective, de pensée créatrice, et de mobilisation pour explorer les enjeux de politique relatives à la diversité et à l'inclusion.

INTRODUCTION

Qu'est-ce qui vous vient à l'esprit lorsque vous entendez les termes gouvernement « ouvert » et « transparent »?

Pensez-vous à un gouvernement qui est ouvert aux gens qu'il représente et qu'il sert? Ou à un processus décisionnel transparent et à des décideurs responsables? Pensez-vous à un gouvernement qui relie les citoyens et aide ceux-ci à participer aux processus gouvernementaux?

L'équipe du gouvernement ouvert et transparent a réfléchi à ces thèmes en utilisant des notions de prospective, de pensée conceptuelle et de mobilisation. L'équipe a posé les questions suivantes :

- Comment des technologies perturbatrices pourraient-elles influer sur notre façon de traiter l'information?
- À quels obstacles en lien avec l'accessibilité et la littératie en matière de données certains Canadiens pourraient-ils se heurter lorsqu'ils cherchent de l'information?
- Quelles sont les conséquences de l'ouverture et de la transparence ou de l'accès à l'information? Comment ces conséquences pourraient-elles avoir une incidence sur la sécurité et la protection des renseignements des Canadiens et du gouvernement du Canada?

Pour préparer l'analyse prospective, l'équipe a étudié des documents d'information canadiens, étrangers et internationaux portant sur les gouvernements ouverts et transparents. L'équipe a également relevé un certain nombre de signaux faibles – ou des nouveaux développements qui pourraient laisser présager des changements perturbateurs plus graves dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Certains de ces signaux faibles figurent sous chacun des défis stratégiques présentés ci-dessous.

Dans le cadre des processus de prospective et de conception des interventions stratégiques, l'équipe a interviewé une cinquantaine d'intervenants et de partenaires issus d'un large éventail de secteurs : ministères fédéraux, gouvernements provinciaux, administrations municipales, monde universitaire, médias, secteur privé, groupes de réflexion sur l'innovation et organisations non gouvernementales. Grâce à l'expertise des personnes interviewées dans des domaines comme la prestation de services, la conception technologique, le partage de données, la protection des renseignements personnels et la mobilisation citoyenne, ces entrevues ont ajouté de riches perspectives à notre travail et nous ont aidés à mieux comprendre la réalité d'un gouvernement ouvert et transparent et son évolution potentielle.

DÉFIS STRATÉGIQUES

« La prochaine frontière des lois sur la liberté d'accès à l'information dans le monde repose sur le codage. Que le codage soit utilisé par une ville, un État ou une nation, il incombe aux fonctionnaires d'éviter les préjugés dans les décisions fondées sur des données. » – Alex Howard, Sunlight

BIAIS DES ALGORITHMES ET TRANSPARENCE

Les algorithmes ont le potentiel d'améliorer considérablement la prestation de services, les processus administratifs, l'échange de données et la prise de décisions fondées sur des données probantes. Toutefois, ces processus sont susceptibles de refléter les préjugés humains et de présenter des défis en matière de reddition de comptes. Étant donné l'ampleur des opérations gouvernementales, les algorithmes pourraient se traduire par des systèmes qui donnent lieu à des décisions biaisées ou opaques à une échelle jusque-là inimaginable, ce qui pourrait miner le droit des citoyens à l'équité procédurale.

Par exemple, aux États-Unis, on a constaté qu'un outil d'évaluation des risques utilisé pour évaluer la probabilité que les accusés commettent des crimes dans l'avenir présentait des préjugés raciaux. ProPublica a analysé des peines imposées et a observé que les accusés noirs étaient incorrectement catalogués comme de futurs criminels à un taux presque deux fois plus élevé que les blancs.[1] Ce problème soulève des inquiétudes quant à l'utilisation d'autres algorithmes secrets et exclusifs en mode « boîte noire » pour prendre des décisions aussi fondamentales envers les citoyens.

Dans un autre exemple, les questions relatives à la diversité dans la conception d'algorithmes ont été mises en évidence lorsque les logiciels de reconnaissance faciale n'ont pas identifié les personnes ayant des tons de peau plus foncés. Dans ce cas, l'exclusion des groupes minoritaires des ensembles de données servant à entraîner les algorithmes indique que le produit et le service qui en ont découlé n'étaient pas en mesure de servir tous les utilisateurs de manière équitable. Cette situation renforce la question de savoir qui profite des nouvelles technologies et de quelle façon.

1 Julia Angwin, Jeff Larson, Surya Mattu et Lauren Kirchner, « Machine Bias », ProPublica, 23 mai 2016.

Si l'on se penche sur le paysage gouvernemental pour les 15 prochaines années, les avantages potentiels de l'utilisation d'algorithmes sont tels qu'il est fort probable que le gouvernement s'en servira pour appuyer la prestation de services et la prise de décisions. Toutefois, le succès ou l'échec d'une utilisation accrue de cette avenue dépendra de la façon dont le gouvernement réagira.

Si les algorithmes deviennent omniprésents, il deviendra fondamental de s'assurer que les données et le codage sont transparents et impartiaux pour les institutions démocratiques canadiennes. Les algorithmes représentent un défi mondial qui touchera d'autres gouvernements ainsi que le secteur privé. Le Canada a l'occasion de devenir un chef de file mondial en matière d'utilisation responsable des algorithmes.

Les interventions proposées pour répondre à cet enjeu stratégique sont fondées sur les hypothèses suivantes :

- Les algorithmes seront mis en œuvre pour automatiser et appuyer les décisions administratives (à court terme) et appuyer l'analyse et la recherche en vue de l'élaboration des politiques (à long terme).
- Aussi bien les humains que les algorithmes peuvent être biaisés et manquer de transparence. Cependant, par rapport aux humains, un algorithme est plus susceptible de donner lieu à des décisions problématiques ou subjectives à grande échelle, de sorte que son utilisation exige une plus grande rigueur pour garantir l'équité procédurale.
- Le développement et l'utilisation d'algorithmes dans ce contexte sont très récents, et il est trop tôt pour mettre en œuvre des politiques strictes qui ne sont pas adaptées au contexte en constante évolution.

Interventions

Court terme (1 à 2 ans) : Jeter les bases d'un avenir numérique

- Reconnaître de façon proactive que les droits en matière d'équité des Canadiens doivent être protégés contre la discrimination enracinée dans le processus décisionnel algorithmique.
- Créer des chaires de recherche du Canada sur l'équité algorithmique et la vérification algorithmique, qui se pencheraient à la fois sur les dimensions liées à l'informatique et aux sciences sociales de ces enjeux.
- Par la gestion des talents et la formation, renforcer la capacité du gouvernement à élaborer et à déployer des algorithmes, et à comprendre leurs conséquences sur les diverses populations.

- Le gouvernement devrait élaborer des lignes directrices fondées sur des principes à l'égard de l'utilisation responsable de l'intelligence artificielle (IA) et de la prise de décisions dans la gestion de programmes, sur lesquelles le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a déjà commencé à travailler.

Moyen terme (3 à 5 ans) : Réponse institutionnelle

- Créer un poste parlementaire d'ombudsman des algorithmes chargé de faire respecter la transparence en matière d'IA.
- Créer un service d'évaluation algorithmique accessible aux gouvernements, et potentiellement aux entreprises, partout au Canada.

ACCÈS À L'INFORMATION

L'accès à l'information est au cœur d'un gouvernement ouvert et transparent. L'État n'est transparent que si les gens peuvent savoir ce qu'il fait. Cependant, le système d'accès à l'information du Canada est souvent perçu comme ne fournissant pas une transparence significative, tout en imposant des coûts excessifs. Les améliorations de la technologie de l'information pourraient commencer à répondre à ces préoccupations, mais elles ne constitueront pas des remèdes miracles.

Le problème commence avec les documents les plus intéressants, comme les documents du Cabinet, qui sont souvent exemptés de la divulgation en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. De plus, lorsqu'un document peut être divulgué, il est souvent publié en retard et sous forme expurgée. Parallèlement, les fonctionnaires éprouvent des difficultés à composer avec le système; ils doivent passer des heures à compiler et à censurer de vieux courriels qui, au bout du compte, ne présentent souvent que peu d'intérêt pour la personne qui a fait la demande. Ces problèmes ne peuvent que s'aggraver : le nombre de demandes d'accès à l'information continue d'augmenter de 10 % chaque année (en date de 2016), le gouvernement dispose de plus en plus d'informations, les arriérés augmentent et personne n'est satisfait.

Au début du projet, l'équipe espérait que la tendance à la divulgation proactive – c'est-à-dire la pratique consistant à communiquer les documents avant qu'ils ne soient demandés – pourrait apaiser ces inquiétudes. Par ailleurs, certains intervenants des médias et de la société civile ont suggéré qu'une divulgation plus systématique pourrait réduire les pressions sur le système d'accès à l'information, et ce, tout en améliorant la transparence. Cependant, des experts au sein du gouvernement nous ont dit que leurs expériences en matière de divulgation proactive ont généralement donné lieu à une augmentation des demandes de documents : lorsqu'un document est publié, les gens demandent plus de documents et de correspondance connexes. Nous avons également entendu dire que les exigences en matière de langues officielles et d'accessibilité font qu'il serait très coûteux pour les ministères de publier autant de documents qu'ils le voudraient.

L'équipe a expérimenté la conception axée sur l'utilisateur (ou pensée conceptuelle) pour essayer de trouver une autre solution. Un registre public des documents gouvernementaux modelé en partie sur le système norvégien eInnsyn (accès électronique) pourrait faciliter le téléchargement ou la demande de documents gouvernementaux et, éventuellement, réduire le fardeau administratif des systèmes fondés sur les demandes. Le portail Gouvernement ouvert présente déjà certains documents, y compris ceux qui ont déjà été publiés en réponse à des demandes.

Les interventions que nous proposons pour répondre à cet enjeu sont fondées sur les hypothèses suivantes :

- Peu de gens accèdent aux documents, même lorsqu'ils sont facilement accessibles.
- La compréhension du gouvernement qu'ont de nombreuses personnes est façonnée par les médias d'information et les médias sociaux, qui sont souvent plus intéressés par la couverture de conflits et d'erreurs que par l'élaboration de politiques sérieuses.
- L'amélioration du système d'accès à l'information ne changera probablement pas la façon dont les gens perçoivent le gouvernement.

Interventions

Afin de tirer avantage de ces défis, le gouvernement devrait :

- Planifier en fonction de l'avenir :
  - Le gouvernement peut adopter des pratiques et des procédures qui pourraient être automatisées par la suite. Par exemple, les responsables pourraient rédiger des documents en gardant à l'esprit la question de l'accès, en regroupant l'information confidentielle dans des sections particulières des rapports, de façon à ce qu'il soit plus facile pour un ordinateur de déterminer ce qui peut être divulgué.
  - Établir à l'avance des normes de qualité relatives à la traduction automatique, de manière à ce que le gouvernement puisse tirer avantage des nouveaux outils dès qu'ils sont disponibles.

- Développer une interface renforcée entre les projets liés au gouvernement ouvert et les bureaux d'accès à l'information, et améliorer les systèmes de gestion de l'information interne afin de cerner les documents ayant le plus grand intérêt public et de prioriser leur divulgation.

- Se servir de la technologie pour alléger le fardeau administratif :
  - La traduction automatique pourrait permettre la publication électronique de documents dans les deux langues officielles. (La phrase qui précède a été traduite de l'anglais au français dans Google Traduction.)
  - Les logiciels d'algorithmes pourraient aider, et par la suite prendre en charge, le processus de compilation et de rédaction des documents.

D'autre part, nous devons faire attention à ne pas considérer la technologie comme une panacée. Bien que des systèmes améliorés d'accès à l'information pourraient favoriser le droit du public à l'information, il est peu probable que de tels systèmes encouragent la confiance du public dans le gouvernement (et qu'ils élargissent la portée des objectifs du gouvernement ouvert).

FOSSÉ NUMÉRIQUE

Un dialogue ouvert, l'inclusion sociale et la participation civique sont au cœur du gouvernement ouvert et transparent. Mais, alors que de nouvelles divisions émergent relativement à la littératie numérique et l'accès aux services, un autre fossé numérique menace le tissu social et la sécurité au Canada et dans d'autres pays occidentaux. Ce fossé numérique sépare des groupes de personnes du fait de ruptures dans le tissu social et d'éclatements dans le discours public. Le défi, pour le gouvernement en particulier, est de déterminer sa responsabilité pour ce qui est de favoriser un dialogue libre et ouvert qui favorise la confiance du public et la cohésion sociale.

Des mouvements emblématiques tels que #IdleNoMore, #BlackLivesMatter, #MoiAussi et le Printemps arabe ont donné voix à des groupes traditionnellement marginalisés. Aujourd'hui, les citoyens interagissent directement avec les politiciens dans des manières inimaginables il y a seulement dix ans. Toutefois, bien que ces espaces numériques fournissent des tribunes pour la mobilisation citoyenne, l'innovation économique et la mobilisation, ils ont également entraîné la création de chambres d'écho dans lesquelles des personnes aux idées similaires se retrouvent et s'isolent des autres personnes aux idées et points de vue différents. À la longue, une telle situation peut contribuer à faire éclater la cohésion sociale et le discours public. Ces ruptures dans le tissu social peuvent avoir une large gamme d'incidences, notamment des effets négatifs sur les nos institutions électorales et gouvernementales.

Face à ce défi, nous avons proposé certaines interventions, fondées sur les hypothèses suivantes :

- Les citoyens feront une utilisation toujours plus grande des plateformes et des espaces numériques comme tribunes pour trouver de nouvelles façons novatrices d'attirer et de retenir les utilisateurs.
- L'utilisation accrue de ces tribunes numériques aura des répercussions sur les interactions en personne, le dialogue et la cohésion sociale.
- Le gouvernement a un rôle à jouer pour ce qui est d'appuyer l'expression libre et ouverte et la communication en ligne.
- Le gouvernement a également un rôle à jouer pour ce qui est de maintenir la cohésion sociale et la confiance du public.

Interventions

Court terme (1 à 2 ans)

- Recueillir des données de base sur l'état de l'engagement numérique et des compétences numériques au Canada.
- Créer une commission royale pour consulter les Canadiens, les entreprises et les experts dans le cadre d'un dialogue national sur les libertés numériques à l'ère du numérique.
- Parrainer un concours de type XPRIZE pour permettre aux divers fossés numériques de s'enrichir mutuellement et pour inciter les personnes ayant une expertise technique à trouver des solutions novatrices aux problèmes techniques qui contribuent à creuser le fossé numérique.

Moyen terme (3 à 5 ans) : Réponse institutionnelle

- Trouver un moyen de réduire les conséquences sociales néfastes et élaborer une approche de réduction du fossé numérique axée sur la santé publique et le mieux-être social en collaboration avec des spécialistes (p. ex. épidémiologistes, travailleurs sociaux, concepteurs de programmes, éducateurs, journalistes et experts techniques).
- Aider le gouvernement à se préparer aux nouvelles tendances numériques et à surveiller l'apparition de nouveaux fossés numériques avec la collaboration d'universitaires, de chercheurs et d'autres intervenants.

LEÇONS TIRÉES

GESTION DE PROJET AU SEIN D'UNE ÉQUIPE COMPLEXE ET DYNAMIQUE

L'équipe était composée de 16 membres, et, au départ, nous avons consacré beaucoup de temps et d'énergie à établir les processus de gestion de projet plutôt qu'à plonger au cœur des activités. Par conséquent, nous n'avons pas consacré assez de temps sur certains sujets, et d'autres sujets n'ont pas été abordés du tout (voir les exemples ci-dessous). Pour définir clairement la portée du projet, l'équipe a travaillé « en accordéon » : les membres se sont divisés en trois équipes distinctes, chacune chargée d'un thème, et ils se sont ensuite réunis pour mettre en commun l'information. Les trois thèmes étudiés (divulgation, mobilisation et services aux populations vulnérables) ont été choisis en fonction des analyses environnementales et de l'analyse des indices faibles.

CONSULTATION DES PARTENAIRES : LES CONSULTATIONS N'ÉTAIENT PAS AUSSI OUVERTES QUE PRÉVU

Au cours des derniers mois du projet, le groupe a mis sur pied une équipe de liaison chargée de cerner les lacunes au chapitre des consultations, de tenir des séances d'information avec des intervenants et de mettre en œuvre une stratégie pour mobiliser les intervenants dès les premières étapes d'un projet. Il était difficile de rester en contact avec les intervenants. En outre, en raison de questions de sécurité, d'un accès inégal à l'outil de mise en commun des documents d'un ministère à l'autre et d'échéances serrées pour les approbations, le groupe a dû adapter ses plans et se contenter de communiquer avec les intervenants par courriel seulement. L'équipe a tenté de mobiliser les intervenants au moyen de leurs méthodes et plateformes de prédilection (p. ex. Google Docs et Slack) pour augmenter le taux de réponse. Cependant, même dans le cadre d'un programme comme Canada au-delà de 150 conçu expressément pour repousser les limites et expérimenter, l'équipe n'était pas à l'abri des contraintes courantes associées à la plupart des processus gouvernementaux.

Par exemple, l'équipe a conçu une activité de mobilisation pour tester les interventions de politique misant sur l'accès à l'information (ATI) et la vie privée. L'activité consistait en un atelier qui invitait des journalistes et des agents de l'AI du gouvernement à créer une carte de voyage de leur expérience en utilisant le système d'accès à l'information. Les responsables du projet ont indiqué que l'équipe devait d'abord consulter les spécialistes en communications et en accès à l'information du ministère responsable. Étant donné les délais qui se rapprochaient rapidement, l'équipe a décidé de se défaire du plan initial, car il n'y aurait pas assez de temps pour consulter les parties nécessaires en avance.

JOINDRE LES INTERVENANTS DIFFICILES À JOINDRE

L'équipe de liaison voulait aussi tenir compte des points de vue des intervenants « difficiles à joindre », comme les nouveaux arrivants, les jeunes et les personnes issues de milieux socioéconomiques défavorisés. C'est ainsi que l'équipe s'est rendu compte que la mobilisation de ces intervenants doit se faire dans le cadre d'un processus à long terme, car il faut du temps pour créer une relation de confiance. L'équipe a déployé des efforts pour joindre quatre différentes organisations représentant notamment des nouveaux arrivants, des jeunes ou des populations marginalisées, mais une seule organisation (service aux jeunes) a été en mesure de participer à une discussion sur un gouvernement ouvert et transparent en marge d'une conférence. Malheureusement, cette discussion a eu lieu trop tard, de sorte que nous n'avons pas pu réfléchir de manière convenable sur la façon de tenir compte du point de vue des jeunes dans nos analyses. Dans un même ordre d'idées, un conseiller municipal représentant un quartier défavorisé a manifesté un intérêt pour parler à l'équipe de liaison, mais encore une fois, le temps nous a fait défaut, et nous n'avons pas pu tenir une entrevue avec ce conseiller dans le cadre du projet.

CONCLUSION

L'expérience qu'a vécue notre équipe pour explorer un gouvernement ouvert et transparent a été des plus enrichissantes et valorisantes. Nous estimons que les possibilités en matière de politique que nous avons dégagées méritent qu'on s'y penche davantage, et nous espérons pouvoir poursuivre ces possibilités en collaboration avec d'autres personnes.

QUELQUES CHIFFRES SUR LE GOT

89
SIGNAUX FAIBLES

9,500
MESSAGES SUR LA PLATEFORME SLACK

2
FUSEAUX HORAIRES

6
CHANSONS DE KARAOKÉ

3
RÉUNIONS DE TRAVAIL

1000+
TIMBITS MANGÉS

12
MINISTÈRES ET ORGANISMES
Agence canadienne d'inspection des aliments
Patrimoine canadien
Ministère de la Justice
Emploi et Développement social Canada
Environnement et Changement climatique Canada
Santé Canada
Services aux Autochtones Canada
Innovation, Sciences et Développement économique Canada
Bureau du Conseil privé
Transports Canada
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Ressources naturelles Canada

∞
UN NOMBRE INFINI D'HEURES À PENSER AU GOT

GOUVERNEMENT OUVERT ET TRANSPARENT

– ÉQUIPE –

Alan Cliff

Anja Bilandzic

Caitlin Lyon

Colum Grove-White

David Lawless

Elisabeth Siré

Farnaz Behrooz

Henry Trim

Herbert de Graaf

Isabelle Giroux

Kayle Hatt

Kelsey Munroe

Laura Portal Avelar

Oana Tranca

Rene Toupin-Piper

Shabaz Mir

– FACILITATEURS –

Daphne Guerrero

Blaise Hébert