



**AAPI**

Association des professionnels  
en accès à l'information  
et en protection de la vie privée

**MÉDIATHÈQUE – SITE INTERNET AAPI**  
**ACCÈS-DIFFUSION-PROTECTION DE L'INFORMATION**  
**WWW.AAPI.QC.CA**

---

**Tiré des Actes du 21<sup>e</sup> Congrès – 17-18 avril 2013**  
**L'accès à l'information et la protection de la vie privée :**  
**pour une nécessaire CONVERGENCE des EXPERTISES**

---

**CONFÉRENCE D'OUVERTURE**

**L'importance stratégique de l'AIPRP dans la gouvernance de l'administration publique : vision, valeurs et rôle stratégique du responsable en AIPRP à la Régie des rentes du Québec**

**M<sup>me</sup> Sylvie Barcelo**, vice-présidente aux services à l'organisation, Régie des rentes du Québec

9 pages

Aux fins d'utilisation de cette documentation accessible aux membres via le site Internet de l'AAPI, nous vous prions de vous référer à l'énoncé des conditions d'utilisation des documents déposés dans la Médiathèque de la section réservée aux membres. Plus précisément, il est strictement interdit de modifier le contenu, par addition, suppression ou autrement, et d'en soustraire le nom ou le logo de l'AAPI ou de ses partenaires. Tous les documents mis à la disposition des membres appartiennent à l'AAPI ou à ses concédants de licence. Cette documentation vous est offerte à des fins d'information personnelle. L'AAPI et ses concédants de licence ne font aucune déclaration et ne donnent aucune garantie que le contenu est exhaustif, fiable, exact, exempt d'erreurs, de défauts, exempt de virus informatiques ou d'autres éléments nuisibles, ou que tous problèmes de cet ordre qui pourraient survenir sont corrigés. L'AAPI et ses concédants de licence ne sauraient être tenus responsables de quelque dommage que ce soit, y compris des dommages directs, indirects, accessoires, spéciaux, consécutifs, exemplaires ou punitifs découlant de l'accès à la documentation et aux services offerts à ses membres, de leur contenu ou de leurs outils, ou encore de l'accès à ceux-ci ou de l'utilisation de ceux-ci.

Vous pouvez reproduire ce texte, en tout ou en partie, en citant toutefois la source suivante : **Barcelo, S. (2013). Conférence d'ouverture. « L'importance stratégique de l'AIPRP dans la gouvernance de l'administration publique : vision, valeurs et rôle stratégique du responsable en AIPRP à la RRQ », Actes du 21<sup>e</sup> Congrès AAPI 2013, Montréal, SOQUIJ, p. 5-13. Médiathèque AAPI - ©AAPI-CONGRÈS 2018-2019**

## CONFÉRENCE D'OUVERTURE

### Importance de l'AIPRP dans la gouvernance de l'administration publique

**M<sup>ME</sup> SYLVIE BARCELO**

**Vice-présidente aux services à l'organisation, Régie des rentes du Québec**

#### Salutations

M. le ministre responsable des Institutions démocratiques et de la Participation citoyenne,  
M<sup>me</sup> la vice-présidente de la Commission d'accès à l'information,  
Chers congressistes,

Tout d'abord, je tiens à remercier la présidente de l'Association sur l'accès et la protection de l'information (AAPI), M<sup>e</sup> Danielle Corriveau, ainsi que la présidente de ce 21<sup>e</sup> Congrès annuel, M<sup>e</sup> Hélène David, pour cette opportunité qui m'est donnée de vous adresser quelques mots. Vous aurez compris que je ne suis pas Denys Jean. Il a vraiment tout fait pour être présent, mais aujourd'hui est une journée assez spéciale avec le dépôt du rapport du comité d'experts sur le système de retraite présidé par M. D'Amours. Alors, je le représenterai en me basant aussi sur ma propre expérience passée.

#### INTRODUCTION

On m'a demandé de vous entretenir de l'importance stratégique de l'AIPRP (l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels) dans la gouvernance de l'administration publique.

#### HISTORIQUE

J'aborderai donc le sujet avec un bref rappel historique et j'appuierai mon propos sur les principes de saine gouvernance et, enfin, je situerai le rôle du responsable.

Le mariage de l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels avec la gouvernance de l'administration publique ne s'est pas fait sans quelques difficultés au début.

Rappelons-nous qu'en 1982, année où la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>(1)</sup> a été promulguée et la Commission d'accès à l'information, créée, il existait peu de spécialistes en la matière, comme vous, et l'AIPRP était perçue de façon un peu méfiante par l'Administration. À l'époque, les notions de transparence et

(1) RLRQ, c. A-2.1, ci-après nommée « loi sur l'accès ».

d'imputabilité n'étaient pas ce qu'elles sont aujourd'hui. L'AIPRP est venue implanter une nouvelle culture, et le plan d'action gouvernemental de 1999, qui visait à favoriser une plus grande intégration de la protection des renseignements personnels dans la culture de gestion des ministères et des organismes, a joué un rôle d'accélérateur à cet égard.

En 2006, l'introduction dans la loi du principe de la diffusion systématique de l'information gouvernementale, en plus de confirmer le principe d'un État plus ouvert, a permis une participation citoyenne de meilleure qualité parce que mieux renseignée et, aujourd'hui, la population du Québec dispose donc de nombreux moyens pour jauger la performance des ministères et organismes publics en regard des principes de bonne gouvernance.

Mais l'apport de l'AIPRP dans la gouvernance est bien plus que cela, et j'entre ici dans le vif du sujet.

---

D'abord, qu'est-ce que la gouvernance de l'administration publique ?

## PRINCIPES

Selon la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*<sup>(2)</sup>, c'est l'ensemble des principes qui renforcent la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois **A) l'efficacité**, **B) la transparence** et **C) l'imputabilité** des composantes de leur direction. Nous aborderons chacun au cours des prochaines minutes.

Pour les ministères et les organismes budgétaires, notamment, la *Loi sur l'administration publique*<sup>(3)</sup> instaure un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la **transparence**. Elle reconnaît aussi expressément le rôle des parlementaires à l'égard de l'action gouvernementale et leur contribution à l'amélioration des services aux citoyens en favorisant **l'imputabilité** de l'Administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale.

**Efficacité, transparence, imputabilité**: comment l'AIPRP et ceux qui y travaillent comme vous peuvent-ils devenir un élément de première importance, au sein d'un organisme public, pour atteindre et consolider ces principes de bonne gouvernance ? Voilà toute une question.

Parlons de l'expérience de la Régie des rentes et voyons comment se conjuguent concrètement les effets tangibles de l'AIPRP dans la gouvernance d'un organisme public.

### Principe A – Quant à l'efficacité

On peut voir l'AIPRP, dans son volet « accès », comme un baromètre de l'efficacité d'une organisation et la demande d'accès en est l'instrument de mesure, de sorte que des faiblesses peuvent être détectées par les conseillers en accès et des correctifs être apportés par les gestionnaires à l'occasion du traitement de certaines demandes.

---

(2) RLRQ, c. G-1.02.

(3) RLRQ, c. A-6.01.

En effet, la Régie possède des méga-fichiers gouvernementaux. Elle détient des renseignements personnels concernant presque tous les Québécois, que ce soit aux fins du régime de rentes, du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants ou en lien avec sa mission de surveiller les régimes complémentaires de retraite. Il n'y a pas beaucoup de personnes qui nous échappent !

Notre structure administrative comporte plus d'une vingtaine de directions et ses activités génèrent une masse documentaire très importante.

Chaque demande d'accès est donc, si vous me permettez l'image, comme « un coup de sonde » ou encore « un audit » lancé à l'intérieur de la machine.

Alors, que se passe-t-il quand une demande d'accès entre chez nous ?

D'abord, un chronomètre se met en marche.

On sait tous que le responsable de l'accès dispose de 20 jours de calendrier pour analyser la demande et y répondre, ce qu'il ne peut faire seul, c'est une évidence. Un bénéfice certain de l'AIPRP est donc de créer, entretenir et mettre constamment à l'épreuve, en quelque sorte, une interaction forte entre toutes les unités administratives de l'organisme pour permettre d'achever le travail dans les délais qui sont courts. Et ce sont les conseillers en accès, secondés par tout un réseau de répondants locaux, qui en sont le principe d'animation. Le coup de sonde auquel je réfèrais tantôt interpelle des équipes multidisciplinaires.

Bien sûr, la loi sur l'accès exige que la Régie maintienne une liste de classement de ses documents administratifs, qui est maintenant divulguée, et un fichier pour y verser les renseignements personnels de sa clientèle, mais à tout cela il faut ajouter l'expertise et l'expérience des conseillers et des répondants, qui savent comment se diriger tant dans les méandres du papier que dans ceux du numérique.

Le traitement d'une demande commence donc très souvent par une enquête conduite par le conseiller pour rassembler les informations demandées et c'est en même temps une forme d'inspection pour l'organisme quant à la gestion efficace de ses documents administratifs et de ses fichiers de renseignements personnels.

Je vous donne quelques exemples.

A) Il y a quelque temps, une personne a demandé à la Régie certains documents administratifs concernant une de ses directions : l'organigramme, la description des postes du personnel et les procédures de la direction en question. Ce fut l'occasion de découvrir que cette direction avait un organigramme, des descriptions de postes, mais pas de procédures écrites. Il faut dire que cette unité venait d'être créée suite à une réorganisation administrative et le traitement de la demande d'accès a permis de révéler la faiblesse documentaire, d'y remédier et d'accélérer cette réorganisation.

B) Un autre exemple, concernant cette fois des renseignements personnels.

Un citoyen a fait une demande de rente d'invalidité à la Régie en précisant que, si sa demande était refusée, il voulait que les documents qu'il avait fournis soient détruits. La Régie lui répond

qu'elle ne peut pas immédiatement les détruire et lui explique qu'elle le fera dans le délai prévu à son calendrier de conservation pour chaque type de documents.

Il s'agissait de documents traités par imagerie et entreposés sous forme d'images dans le dossier du demandeur.

Lorsque le temps de procéder à la destruction des premiers documents est arrivé, les informaticiens prétendaient qu'effacer ces documents emmagasinés sous forme d'images sur un disque, sans effacer tout le disque, était impossible. **Après plusieurs rencontres de travail, c'est finalement une employée technicienne qui a apporté la solution.** En bref, cette personne connaissait tellement bien les fonctionnalités du système de l'imagerie, parce qu'elle les utilisait fréquemment, qu'elle en savait plus que les administrateurs du système sur ses capacités d'effacement.

En bout de piste, la demande de destruction faite par le citoyen en vertu de la loi sur l'accès avait donc permis de mettre en commun les savoirs de chacun et d'appliquer correctement les règles de conservation des documents à la Régie.

### C) Un dernier exemple.

En matière de régimes de retraite, la principale restriction à l'accès concerne les renseignements financiers confidentiels fournis par des tiers.

Or, la Régie exerce sa mission de surveillance à l'égard d'environ 1 300 régimes complémentaires de retraite dont elle est, en quelque sorte, le registraire. Chacun de ces régimes doit fournir à la Régie plusieurs types de documents : le texte du régime et ses amendements, les états financiers, une déclaration annuelle de renseignements, des évaluations actuarielles, le rapport terminal, etc.

Quant aux demandeurs d'information (et le volume est assez élevé pour ce secteur), ils sont généralement dans l'une des catégories suivantes : un participant ou son représentant, l'employeur, les syndicats, les établissements financiers, les avocats ou notaires, le syndic de l'employeur ou d'un participant ainsi que l'administrateur du régime ou son délégué. Les droits d'accès de ces personnes varient selon la nature des documents et des renseignements demandés.

Vous comprendrez que la fréquence et la complexité des demandes d'accès en matière de régimes de retraite ont suscité rapidement le besoin d'élaborer et garder à jour une pratique opérationnelle spécifique qui s'ajoute aux règles habituelles en matière d'accès, de sorte que les demandes peuvent être prises en charge, du moins en partie, par le réseau des répondants locaux. Ce fut l'occasion de réfléchir plus en profondeur sur le régime de confidentialité applicable à chaque type de document qui compose le dossier d'un régime de retraite. La rédaction de cette pratique opérationnelle fut possible grâce à – et c'est le titre de votre congrès – *une nécessaire convergence des expertises*. C'est-à-dire que des conseillers en accès se sont assis avec des analystes et des actuaires de la Direction des régimes de retraite pour passer en revue tous les cas de figure, les demandes d'accès actuelles et celles du passé, et produire un instrument efficace qui assure un traitement cohérent de l'AIPRP en matière de régimes de retraite.

Abordons maintenant le principe de la transparence, principe incontournable en matière de bonne gouvernance et si important aux yeux des citoyens.

## Principe B – La transparence

Depuis quelques mois, nous assistons presque quotidiennement devant le petit écran à un exercice forcé de transparence administrative *a posteriori*, de sorte que chacun de nous peut mesurer l'importance qu'une administration publique doit réserver à ce principe de gestion.

Pour plusieurs d'entre vous, en votre qualité de responsables ou de conseillers en accès dans le secteur public, vous êtes les garants de cette transparence dans vos organisations respectives, et la loi, particulièrement dans son volet « accès », vous donne les instruments pour vous permettre d'y travailler. En effet, bien que le droit d'accès soit conféré aux citoyens, c'est vous qui êtes les mieux placés, en première ligne, pour assurer l'exercice de ce droit parce que vous savez ce qui se passe vraiment dans l'arrière-boutique. D'où *l'importance stratégique de l'AIPRP dans la gouvernance de l'administration publique*.

Et les demandeurs d'accès sont nombreux et de toutes provenances.

L'accès aux documents des organismes publics est un droit conféré à toute personne qui en fait la demande. Vous devenez donc les auxiliaires des citoyens, des journalistes, des partis politiques, des syndicats, des députés, des associations professionnelles... et j'en passe.

Mais la transparence, en matière de gouvernance, c'est beaucoup plus qu'une question d'intégrité : c'est un principe exigeant qui va même au-delà des normes de justice administrative et d'équité.

Je m'explique avec un exemple impliquant les services directement rendus à la population.

Quand la Régie rend une décision sur la demande de prestation d'un citoyen, sa loi constitutive, la *Loi sur le régime de rentes du Québec*<sup>(4)</sup>, lui impose de le faire par écrit et de la motiver. Si la décision est défavorable, la *Loi sur la justice administrative*<sup>(5)</sup> l'oblige à s'assurer que l'administré a eu l'information appropriée pour communiquer avec elle et que son dossier contient les renseignements utiles à la prise de décision. Et, si le contexte est celui d'un réexamen ou d'une révision, l'autorité administrative doit donner au citoyen l'occasion de présenter ses observations. Mais tout cela, c'est essentiellement de la procédure et la personne visée, à moins d'être experte, peut éprouver des difficultés à comprendre la réflexion, l'analyse qui a produit le résultat qui lui est communiqué par la décision même si la norme légale est respectée par ailleurs.

La *Loi sur la justice administrative* prévoit bien que les directives à l'endroit des agents chargés de prendre la décision doivent pouvoir être consultées par l'administré, mais ça s'arrête là.

C'est par l'exercice du droit d'accès prévu dans la loi sur l'accès que le processus peut devenir réellement transparent. Le citoyen peut exiger de la Régie qu'elle lui communique non seulement les dispositions législatives et réglementaires applicables à son cas, mais aussi les critères, normes, directives, interprétations et procédures opérationnelles, le cas échéant, qui sous-tendent la décision qui lui est communiquée pour mieux la comprendre ou la contester et, si le citoyen ne peut formuler sa demande avec précision, le responsable de l'accès ou le conseiller devra lui prêter assistance

(4) RLRQ, c. R-9.

(5) RLRQ, c. J-3.

pour identifier les documents susceptibles de contenir l'information recherchée. Ici, la transparence n'est pas seulement qu'un concept, c'est une réalité à laquelle beaucoup de vous participent.

Je tiens aussi à dire quelques mots concernant la diffusion en ligne des documents et renseignements de l'Administration en vertu de la loi sur l'accès et du *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*<sup>(6)</sup>.

Rappelons-nous les grandes orientations de l'époque.

En rétrospective, il y a eu le **Plan de modernisation 2004-2007** déposé par le gouvernement et ayant pour objectif notamment d'améliorer la prestation de services aux citoyens, et l'un des moyens d'y parvenir était **Le gouvernement en ligne**. On parlait entre autres, en 2004, du changement d'adresse, du système électronique d'appels d'offres, du portail de services aux entreprises et, plus spécifiquement pour la Régie, de l'outil de simulation de rentes et de la demande de retraite en ligne.

Dans son rapport 2005-2006, la présidente du Conseil du trésor rappelait l'engagement de mettre en place le gouvernement en ligne, qui rendrait plusieurs services accessibles par Internet, et on parlait à ce moment de services transactionnels en ligne, de formulaires en ligne et d'information en ligne sur les programmes et les services.

Notez bien, c'était essentiellement un portail gouvernemental de services et d'information sur les services disponibles à la population.

C'est en 2009, le 29 novembre plus précisément – ça vous rappelle quelque chose? –, qu'entre en vigueur la mesure obligeant la diffusion en ligne des documents et renseignements de l'Administration en vertu de la loi sur l'accès et du règlement sur la diffusion de l'information.

Cela a d'ailleurs requis beaucoup d'efforts, une convergence d'expertises diversifiées, et on est arrivé à une mise en place comme souhaité.

À partir de ce moment, la notion de **gouvernement en ligne** va progressivement se transformer pour devenir celle de **gouvernement ouvert**.

En effet, le principe de transparence est venu colorer, sans jeu de mots, les sites des différents M/O sur le Web pour dépasser la simple offre de services et permettre aux citoyens d'avoir un regard d'une ampleur et d'une profondeur sans précédent sur les opérations et la gouvernance de l'administration publique.

En plus, le 2 mai 2012, le gouvernement du Québec s'est engagé, dans une déclaration officielle, à devenir un gouvernement ouvert. Outre une volonté d'améliorer les services publics. La notion de gouvernement ouvert se base sur trois principes clés : on parle ici de transparence, de participation et de collaboration. Plus précisément, cela consiste à :

- offrir aux citoyens la possibilité de consulter l'information publique dans des formats plus accessibles et plus conviviaux ;

(6) RLRQ, c. A-2.1, r. 2, ci-après nommé « règlement sur la diffusion de l'information ».

- pouvoir se renseigner davantage sur les activités gouvernementales ;
- participer plus directement au processus décisionnel ;
- collaborer avec les acteurs gouvernementaux.

Cet engagement à rendre publiques, de façon proactive, les données gouvernementales a donné lieu notamment à la création du site Web [www.donnees.gouv.qc.ca](http://www.donnees.gouv.qc.ca), le portail officiel des données ouvertes du gouvernement du Québec, conçu pour démarrer son projet de gouvernance numérique et son plan de transparence par le numérique.

Fait à noter, en plus de données ouvertes utilisables par le public, on affiche dans ce portail de multiples indicateurs, et notamment un tableau de bord sur l'état de santé des projets en ressources informationnelles de l'administration publique, incluant ceux de la Régie des rentes.

Il faut vraiment regarder avec recul le travail accompli en moins de 10 ans : une partie de l'information gouvernementale et des outils de gestion réservés jusque-là aux dirigeants de la fonction publique a été rendue accessible aux citoyens et, par le jeu de cette reddition de compte en ligne, l'Administration se rend davantage imputable, ce dont je vais vous parler maintenant.

### Principe C – L'imputabilité

Comme troisième principe de gouvernance, être imputable peut se définir comme « être responsabilisé par l'obligation de rendre compte ».

Dans le cas des sociétés d'État, telle la Régie des rentes, cette reddition de compte se fait en paliers. La direction générale répond de sa gestion devant le conseil d'administration, qui est lui-même responsable devant le gouvernement représenté par le ministre dont relève la société d'État. Le ministre doit rendre compte devant l'Assemblée nationale parce qu'il est imputable de la bonne application de la loi constitutive de la société d'État et qu'il peut être également appelé à répondre des sommes investies dans celle-ci par l'État. Par ailleurs, la direction générale ainsi que le président du conseil d'administration d'une société d'État peuvent être appelés à répondre de la gestion de la société devant l'Assemblée nationale.

C'est donc en rendant des comptes que la haute direction, soit la direction générale et le conseil d'administration, démontre qu'elle a respecté les règles de gouvernance édictées par l'État.

On peut parler de trois niveaux d'imputabilité :

**Un** – L'imputabilité INTERNE avec la reddition de comptes à l'intérieur des structures gouvernementales, c'est-à-dire d'un niveau hiérarchique à un autre.

**Deux** – Il y a l'imputabilité EXTERNE : la reddition de comptes des ministres, sur la place publique. Notez que l'imputabilité externe, devant le Parlement, a été étendue aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes. La *Loi sur l'administration publique* établit clairement que ceux-ci sont « imputables devant l'Assemblée nationale de leur gestion administrative ». C'est tout le travail des commissions parlementaires qui vérifient l'atteinte des résultats prévus par les dirigeants des M/O.