



CIRANO

*Allier savoir et décision*

# COVID-19, gestion publique et erreurs de type 1

DANIEL J. CARON

EN COLLABORATION AVEC  
SARA BERNARDI

2020PE-04

PERSPECTIVES / INSIGHTS  
Texte d'opinion / Opinion Piece

PE

*Un article de la catégorie Perspectives est un texte d'opinion court présentant une analyse éclairée et rigoureusement documentée. Les idées et les opinions émises dans cette publication sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires.*

ISSN 2563-7258 (version en ligne)

[21 Avril 2020]

## COVID-19, gestion publique et erreurs de type 1

**DANIEL J. CARON<sup>1</sup>**

PROFESSEUR, ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (ÉNAP)

CHERCHEUR ET FELLOW CIRANO

EN COLLABORATION AVEC

**SARA BERNARDI<sup>2</sup>**

CHAIRE DE RECHERCHE EN EXPLOITATION DES RESSOURCES

INFORMATIONNELLES

La crise provoquée par le nouveau coronavirus a fait ressurgir le débat sur la protection des renseignements personnels à au moins deux reprises : le traçage de la population par le biais de données cellulaires et le partage de données dans le réseau de la santé. Cette situation permet d'éprouver certains de nos instruments de gouvernance de l'information et leur niveau d'intégration. Un manque d'intégration entre les instruments et un manque de cohérence peut, en effet, créer des situations où leurs objectifs respectifs deviennent conflictuels ce qui peut engendrer de mauvaises décisions (ou erreurs de type 1). C'est le cas lorsqu'une première loi est créée pour promouvoir le bien public alors qu'une seconde loi aussi conçue pour promouvoir le bien public dépend, pour être effective, de la mise en branle de moyens qui peuvent aller à l'encontre de la première. Prenons, par exemple, la Loi canadienne sur les renseignements personnels et la Loi sur la santé publique du Québec. Bien que ces lois répondent toutes deux à des visées de bien public, certaines dispositions de la Loi sur la santé publique demandent, pour être effectives, d'aller à l'encontre des objectifs de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Quelles peuvent être les conséquences de telles situations?

Pour enrichir notre réflexion, deux cas serviront d'exemple. Dans un premier temps ( $t_1$ ), afin de pouvoir formuler des hypothèses réalistes sur ce que seraient les meilleures décisions à prendre pour appliquer la Loi sur la santé publique, nous allons isoler notre problème en posant qu'il n'existe pas de contraintes légales à la protection des renseignements personnels comme c'est le cas dans certains pays. Dans un deuxième temps ( $t_2$ ), nous allons introduire une telle législation et voir ses effets sur la prise de décisions. Notre but n'est pas de nier le bien-fondé de la protection des renseignements personnels, mais de montrer l'importance de bien comprendre et de définir le rôle et les limites de chaque loi ou politique afin de s'assurer qu'elles peuvent être effectives.

**Cas #1. Hypothèse de travail:** Si les autorités publiques prennent toutes les mesures dont le traçage des populations pour avoir une meilleure connaissance des risques de propagation et de vulnérabilité des populations; elles pourront faire une meilleure prévention, assurer une meilleure gestion du confinement et réduire le nombre de décès.

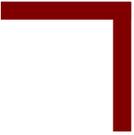
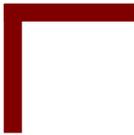
**Cas #2. Hypothèse de travail:** Si les autorités publiques prennent toutes les mesures pour obtenir et analyser les données administratives qu'elles possèdent sur les citoyens à travers les systèmes de l'administration publique; elles seront mieux outillées pour développer des réponses sanitaires et de soutien économique appropriés.

Choix décisionnel \ Réalité	Accepter l'hypothèse de travail	Rejeter l'hypothèse de travail
	<b>Répercussions du choix décisionnel</b>	
L'hypothèse de travail est vraie	Bonne décision $t_1$ ----- $t_2$	Ne pas faire ce qui aurait donné les meilleurs résultats (erreur de type 1)
L'hypothèse de travail est fausse	Faire ce qui donne les moins bons résultats (erreur de type 2)	Bonne décision

## Analyse du cas 1

Dans le cas 1, nous formulons l'hypothèse que les autorités publiques pourraient mieux gérer la crise en utilisant des outils technologiques pour tracer la population. Plusieurs répercussions positives découlent d'une telle mesure dont une meilleure connaissance des risques de propagation. Dans les circonstances, l'adoption de cette hypothèse signifie aussi des répercussions négatives moins graves sur l'activité économique et l'appauvrissement des ménages. Concrètement, ce traçage aurait pu se faire avec les passagers qui ont débarqué dans les aéroports canadiens dès la fin du mois de février. On aurait pu aussi aller plus loin, comme l'a montré Google (Deschamps, 2020; Péloquin, 2020), et suivre la population de plus près au fil des mesures de confinement qui ont été prises. L'exemple de la Corée du Sud et de Singapour (Gravel, 2020; Cho, Ippolito et Yu, 2020) montre qu'une telle hypothèse peut définitivement être vérifiée dans la réalité. Cependant, lorsqu'on insère dans la réflexion des lois visant à protéger les renseignements personnels<sup>3</sup>, nous introduisons le besoin d'arbitrer entre ces dernières et celle sur la santé publique. L'arbitrage entre la possibilité de tracer les citoyens à des fins de santé publique se heurte, entre autres, à l'acceptabilité sociale de telles mesures et mène les autorités à préférer ne pas prendre de décisions allant dans ce sens.

Même si la Loi sur la santé publique semble permettre ces usages de manière générale (LQ 2001, c. 60, art. 123), ceux-ci sont exceptionnels, nouvellement rendus possible par les technologies numériques et n'ont pas été prévus ni débattus à fond avant la crise. Ils le sont maintenant publiquement. La décision d'accepter l'hypothèse de départ est maintenant confrontée à des prises de position qui, disons-le, sont essentielles lors de débats sur la conception des politiques publiques (Cavoukian et Entwistel, 2020), mais moins dans l'urgence d'agir. De plus, comme on a pu l'observer, la situation force même certains acteurs à improviser des



postures plus accommodantes, car la réflexion n'a pas été faite en amont. Les organismes publics se voient confrontés à un clivage entre leurs rôles et leurs missions et les besoins contrastants qui émergent en temps de crise (Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, 2020). Bien que les exigences de la Loi sur la santé publique devraient primer, la décision qui sera favorisée ne dépendra plus de l'urgence d'agir en utilisant tous les moyens susceptibles de contribuer à résoudre le problème, mais sera contrainte par une législation dont les objectifs sont nettement conflictuels avec ceux de la Loi sur la santé publique en temps de crise. Cette problématique amène à commettre des erreurs de type 1 dans la prise de décisions (Wonnacott et Wonnacott, 1977).

## **Analyse du cas 2**

Quant au cas 2, à plusieurs reprises durant la crise il a été question de l'obtention de données, d'avoir ou de ne pas avoir les données pour comprendre la situation et son évolution afin de pouvoir prendre de bonnes décisions de gestion. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler les discussions et questionnements autour de la situation dans les CHSLD (Blais dans Auger, 2020), de la possibilité pour le personnel de la santé de savoir si une personne était ou non contaminée (Britneff, 2020; Radio-Canada, 2020), de l'existence et de la divulgation de projections (Attaran, 2020; cité dans Panetta et Rocha, 2020), ou encore l'existence de données sur les entrées de voyageurs dans les aéroports et leurs déplacements ultérieurs. L'hypothèse que nous émettons dans ce cas est que les autorités publiques seront mieux outillées pour concevoir les réponses sanitaires et économiques les plus appropriées si elles ont accès à des analyses utilisant toutes les données administratives pertinentes qu'elles possèdent sur les citoyens. Ici, l'enjeu de cohérence est plus compliqué. Il y a un décalage entre ce que requiert la Loi sur la santé publique et ce que rendent possible les pratiques administratives usuelles contraintes par les règles de protection des renseignements personnels. En effet, malgré la présence de la Loi québécoise concernant le partage de certains renseignements de santé, les données dont il est question ne peuvent être rassemblées en une nuit. Entre autres, on ne peut, pour mettre un partage accru des données, rendre les systèmes informatiques interopérables tout d'un coup. Conséquemment, pour pouvoir obtenir ces données rapidement, il aurait fallu que les politiques administratives internes permettent de les collecter et de les partager régulièrement en temps normal, et ce, avant la crise. La bonne décision ne peut donc être prise.

**Ces deux exemples montrent d'une part que l'intégration des lois et des politiques publiques au sens de March (1999) doit être assurée si on souhaite qu'elles soient efficaces. Inutile d'avoir des politiques qui sont inopérantes lorsque vient le temps de les utiliser.**

Ces deux exemples montrent d'une part que l'intégration des politiques publiques au sens de March (1999) doit être assurée si on souhaite qu'elles soient efficaces. Inutile d'avoir des politiques qui sont inopérantes lorsque vient le temps de les utiliser. D'autre part, le second exemple met aussi en lumière la complexité de l'écosystème des lois et des politiques informationnelles. Il importe de le cartographier correctement et de le rationaliser. Enfin, l'arrivée de technologies numériques toujours plus puissantes remet en question les lois et les politiques existantes et surtout leur cohérence et commande certaines actions. Il faut s'intéresser à la question de manière globale avec, par exemple, des assises sur l'information et le numérique. Si l'acceptabilité sociale et la pression engendrée sur les autorités publiques en ce qui a trait au partage des données sont venues restreindre la possibilité de partager les renseignements, elles sont aussi venues accroître la possibilité de ne pas les utiliser lorsque cela pourrait être bénéfique pour la communauté.

**Si la société est capable d'avoir des discussions à travers des comités éthiques pour décider de l'ordonnement de la mort en cas de pandémie (Cousineau, 2020); il ne semble pas superflu d'avoir des débats sérieux sur le partage des données personnelles qui, eux, pourraient possiblement contribuer à la prévenir.**

Si la société est capable d'avoir des discussions à travers des comités éthiques pour décider de l'ordonnement de la mort en cas de pandémie (Cousineau, 2020); il ne semble pas superflu d'avoir des débats sérieux sur le partage des données personnelles qui, eux, pourraient possiblement contribuer à la prévenir.

---

## NOTES

<sup>1</sup> Daniel J. Caron est aussi Adjunct Professor at the School of Public Policy at Carleton University et le Titulaire de la Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles.

<sup>2</sup> Sara Bernardi est détentricice d'une maîtrise en sciences sociales et travaille au sein de la Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles.

<sup>3</sup> Ex. : Code civil du Québec, Loi sur la protection sur les renseignements personnels et Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

## RÉFÉRENCES

- Auger, M. (2020, 14 avril). *Entrevue avec Marguerite Blais et crise dans les CHSLD*. Midi info - le point sur la COVID-19. Radio-Canada ICI Première.
- Britneff, B. (2020, 7 avril). *Privacy experts raise red flags as Ontario first responders get access to COVID-19 info*. Global News. Repéré à <https://globalnews.ca/news/6788234/privacy-experts-red-flags-covid-19-info/>.
- Cavoukian, A. et Entwistel, D. (2020, 15 avril). *L'équilibre entre la confidentialité des données et l'action pour sauver des vies*. La Presse. Repéré à <https://www.lapresse.ca/debats/opinions/202004/14/01-5269316-lequilibre-entre-la-confidentialite-des-donnees-et-laction-pour-sauver-des-vies.php>.
- Cho, H., Ippolito, D. et Yu, Y. W. (2020). *Contact Tracing Mobile Apps for COVID-19: Privacy Considerations and Related Trade-offs*. Rapport de recherche. Cornell University.
- Code civil du Québec, RLRQ, c.CCQ-1991.
- Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (2020, mars). *La protection de la vie privée et l'éclosion de la COVID-19*. Repéré à [https://www.priv.gc.ca/fr/sujets-lies-a-la-protection-de-la-vie-privee/renseignements-sur-la-sante-renseignements-genetiques-et-autres-renseignements-sur-le-corps/urgences-sanitaires/gd\\_covid\\_202003/](https://www.priv.gc.ca/fr/sujets-lies-a-la-protection-de-la-vie-privee/renseignements-sur-la-sante-renseignements-genetiques-et-autres-renseignements-sur-le-corps/urgences-sanitaires/gd_covid_202003/).
- Cousineau, M.-È. (2020, 18 avril). Qui aura droit à un lit ou à un respirateur s'il en manque durant la pandémie?. Le Devoir. Repéré à <https://www.ledevoir.com/societe/577289/des-balises-en-cas-de-scenario-catastrophe>.
- Deschamps, T. (2020, 3 avril). *Google publiera des rapports sur les déplacements pour lutter contre la COVID-19*. L'Actualité. Repéré à <https://lactualite.com/actualites/google-publiera-des-rapports-sur-les-deplacements-pour-lutter-contre-la-covid-19/>.
- Gravel, P. (2020, 2 avril). « La Corée du Sud a réagi vite et bien ». Le Devoir. Repéré à <https://www.ledevoir.com/monde/asie/576223/la-coree-du-sud-a-reagi-vite-et-bien>.
- Loi concernant le partage de certains renseignements de santé, RLRQ, P-9.0001.
- Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. 1985, c. P-21.
- Loi sur la santé publique, RLRQ, S-2.2.
- Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ, A-2.1.
- March, J. (1999). A learning perspective on the network dynamics of institutional integration. Dans M. Egeberg et P. Laegreid (Éds) *Organizing Political Institutions* (pp. 129-155). Oslo : Scandinavian University Press.
- Panetta, A. et Rocha, R. (2020, 4 avril). *Is Canada bad at sharing public data? COVID-19 rekindles an old debate*. CBC News. Repéré à <https://www.cbc.ca/news/politics/canada-data-sharing-1.5521574>.
- Péloquin, T. (2020, 6 avril). *Les Québécois respectent les consignes, selon Google*. La Presse. Repéré à <https://www.lapresse.ca/covid-19/202004/06/01-5268156-les-quebecois-respectent-les-consignes-selon-google.php>.
- Radio-Canada (2020, 6 avril). *COVID-19 : l'Ontario permet aux premiers répondants de savoir si quelqu'un est infecté*. Radio-Canada ICI Toronto. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1691337/coronavirus-ambulancier-peel-accident>.
- Wonnacott, T. et Wonnacott, R. (1977). *Introductory Statistics for Business and Economics*. Wiley.