CIRANO
*Allier savoir et décision*

MISE À JOUR

# INTEROPERABILITE FEDERALE-PROVINCIALE DES DONNEES ET ADOPTION DE L'IA :

*TIRER PARTI DE LA DYNAMIQUE FEDERALE-PROVINCIALE ACTUELLE ET DU PARTENARIAT STRATEGIQUE CANADA-UE*

ALAIN DUDOIT

RB

MISE À JOUR DU 15 OCTOBRE 2025

RAPPORT BOURGOGNE

# Mise à jour sur l’interopérabilité des données FPT — 15 octobre 2025

Supplément au rapport Bourgogne sur l’interopérabilité des données FPT et l’adoption responsable de l’IA dans le secteur public canadien

## Table des matières


Évolution du contexte politique ..... 2

Construire une nation grâce aux données ..... 3

L’infonuage souverain et la souveraineté numérique ..... 4

De la cybersécurité à la confiance numérique ..... 5

Une nouvelle stratégie nationale en matière d'IA ..... 6

Se préparer à l'adoption de l'IA : Perspectives de l'étude Dais sur l'exposition de la main-d'œuvre du secteur public ..... 6

Gouverner avec l'intelligence artificielle : Conclusions de l'OCDE ..... 8

Interopérabilité transfrontalière : Enseignements de l'étude UE-Canada ..... 9

Conclusion ..... 10


## Évolution du contexte politique

Depuis la rédaction de ce Rapport Bourgogne, le contexte politique entourant l’interopérabilité des données FPT et l’adoption de l’IA dans le secteur public canadien évolue rapidement. La publication par le CIRANO, le 15 octobre 2025 du rapport Bourgogne du basé sur une analyse réalisée avant le 1er septembre, souligne que les événements se déroulent maintenant encore plus rapidement que le cycle de recherche.

Les quatre développements survenus depuis le début du mois de septembre et les trois rapports démontrent clairement que les données ne sont plus une préoccupation administrative périphérique — elles sont le fondement de l’économie moderne du Canada et un facteur décisif de la compétitivité nationale.

Le défi du Canada est structurel. Sans surmonter la fragmentation des systèmes de données fédéraux, provinciaux et territoriaux, le pays ne sera pas en mesure de réaliser ses ambitions en matière d’intelligence artificielle ou de transformation numérique.

Cette fragmentation est plus qu'un inconvénient bureaucratique, c'est une vulnérabilité stratégique. Elle entraîne des doublons, des retards et des échecs coûteux, tout en limitant l'accès des citoyens à des services homogènes et en privant les innovateurs de données fiables et interopérables.

## Construire une nation grâce aux données

Le 11 septembre 2025, le premier ministre a dévoilé la première liste des grands projets d'intérêt national qui seront confiés au nouveau Bureau des grands projets (BGP). Ces projets — qui vont de l'énergie aux transports, en passant par les minéraux essentiels et les infrastructures — représentent un investissement potentiel de plus de 60 milliards de dollars. Chacun d'entre eux a des implications importantes pour la gouvernance des données, la surveillance de l'environnement et la collaboration intergouvernementale.

| Projets initiaux à prendre en considération | Stratégies de transformation |
|---|---|
| 1. Phase 2 de LNG Canada — Kitimat, BC (Colombie-Britannique)<br>Promoteur : LNG Canada<br>2. Nouveau projet nucléaire de Darlington-Bowmanville, ON (Ontario)<br>Promoteur : Ontario Power Generation<br>3. Projet de terminal à conteneurs de Contrecoeur-QC (Québec)<br>Promoteur : Administration portuaire de Montréal<br>4. Projet de mine de cuivre de McIlvenna Bay Foran — Centre-Est, SK (Saskatchewan)<br>Promoteur : Foran Mining<br>5. Extension de la mine Red Chris — Nord-Ouest, BC (Colombie-Britannique)<br>Promoteur : Newmont Mining & Imperial Metals | 1, Stratégie pour les minéraux critiques<br>2. Énergie éolienne de l'Atlantique Ouest<br>3. Pathways Plus: Alberta—4. corridor économique et de sécurité de l'Arctique<br>5. Port de Churchill Plus<br>6. Train à grande vitesse Alto : le premier train à grande vitesse du Canada reliant Toronto à la ville de Québec |

**Source : Bureau des grands projets du Canada : Premiers projets à l'étude**

Des projets tels que la phase 2 de GNL Canada en Colombie-Britannique, le nouveau projet nucléaire de Darlington en Ontario, le terminal à conteneurs de Contrecœur au Québec, et l'expansion de la mine Red Chris dans le nord de la Colombie-Britannique reposent tous sur un accès cohérent aux données relatives à l'environnement, au commerce, à la main-d'œuvre et à l'engagement autochtone. Ces ensembles de données, provenant de sources fédérales, provinciales, territoriales et municipales, sont des candidats idéaux pour l'interopérabilité. Leur intégration permettrait aux systèmes d'IA de simuler les impacts environnementaux, de modéliser les résultats économiques et d'accélérer les approbations réglementaires grâce à l'analyse prédictive.

Une analyse croisée du portefeuille initial du BGP révèle trois applications dominantes de l'IA dans ces projets de construction nationale : la modélisation prédictive de la production, des émissions et de l'impact commercial ; l'optimisation opérationnelle des infrastructures, telles que les ports, les pipelines et les chemins de fer ; et l'amélioration de la gestion des réglementations et des parties prenantes, en particulier en ce qui concerne la consultation et la conformité des autochtones.

Les données sur l'environnement et les émissions apparaissent comme les ensembles de données les plus stratégiques dans tous les secteurs, suivies de près par les données sur le commerce et la main-d'œuvre. L'harmonisation de ces données au moyen de systèmes interopérables permettrait de créer des modèles d'IA multijuridictionnels capables d'améliorer la prise de décision, de réduire les doubles emplois et de renforcer la certitude des investissements. Les données relatives à l'engagement autochtone, gérées selon les principes OCAP®, restent essentielles à la réconciliation et à l'exploitation responsable des ressources.

## L'infonuage souverain et la souveraineté numérique

Dans la même annonce, le premier ministre Mark Carney a demandé au Bureau des grands projets de développer un « nuage » souverain canadien, une infrastructure numérique nationale destinée à sécuriser les données, à accroître la capacité informatique et à soutenir la compétitivité du Canada. Comme l'a expliqué M. Carney, cette initiative permettra de « construire la capacité de calcul et les centres de données dont nous avons besoin pour protéger notre sécurité, stimuler notre indépendance et renforcer notre leadership dans les domaines de l'IA et des technologies quantiques ».
**Source : M. Carney préconise un nuage souverain alors que le Canada s'oriente vers un avenir quantique**

Le nuage souverain est conçu comme la pierre angulaire de la souveraineté numérique. Son objectif est de garantir que le Canada contrôle l'infrastructure qui héberge les données publiques sensibles et la recherche avancée. Bien que l'initiative n'en soit qu'à ses débuts, son inclusion dans les priorités du BGP marque un changement politique fondamental : l'infrastructure numérique est désormais considérée comme une infrastructure de construction nationale, au même titre que les oléoducs, les ports et les projets nucléaires.

Toutefois, la souveraineté ne suffit pas à garantir l'interopérabilité. Le nuage souverain doit être explicitement conçu pour intégrer des protocoles d'interopérabilité, des normes de métadonnées et des systèmes d'identité fédérés. Sa pertinence pour la gouvernance des données FPT est immédiate et d'une grande portée. L'intégration de normes communes dans un nuage souverain fournirait une base sécurisée pour l'échange de données entre administrations, permettant aux provinces, aux territoires et aux municipalités de partager des informations de manière sûre et efficace.

En hébergeant des ensembles de données environnementales, sanitaires, économiques et autochtones sous contrôle canadien, le nuage souverain réduirait la dépendance à l'égard des fournisseurs étrangers, renforcerait le respect de la vie privée et élargirait l'accès aux capacités partagées d'IA et d'analyse. Un modèle de cogouvernance incluant des partenaires autochtones garantirait le respect de la souveraineté des données et une participation équitable à l'économie numérique. Sans une telle intégration, le Canada risque de se doter d'une capacité informatique souveraine qui reste sous-utilisée en raison de « rails » de données fragmentés. »

## De la cybersécurité à la confiance numérique

Le 23 septembre 2025, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux ont conclu le Symposium FPT sur la confiance numérique et la cybersécurité en publiant un communiqué qui confirme la convergence stratégique entre la cybersécurité, la confiance numérique et l'interopérabilité des données.

**Source : Symposium 2025 des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux sur la confiance numérique et la cybersécurité**

Les ministres ont signé un nouvel accord multilatéral sur la collaboration en matière de cybersécurité afin de faciliter le partage en temps réel d'informations sur les menaces, d'outils et de services d'intervention entre les gouvernements. Cet accord marque le passage d'une défense numérique isolée à une résilience coopérative. Il souligne que l'interopérabilité n'est plus facultative : elle est la condition préalable à la confiance et à une coordination rapide à l'ère des menaces numériques permanentes.

Le communiqué réaffirme également l'importance de la mise en place d'une infrastructure publique numérique — une base commune permettant aux citoyens, aux entreprises et aux gouvernements de participer en toute sécurité à l'économie numérique. Cet engagement s'inscrit dans le droit fil des efforts déployés pour moderniser l'administration publique au moyen de plateformes ouvertes et interopérables.

Enfin, les ministres ont décidé de promouvoir des outils d'intelligence artificielle sécurisés et interopérables, en s'engageant à mettre en place des architectures ouvertes qui permettent à toutes les juridictions de bénéficier des progrès de l'intelligence artificielle. Il s'agit là d'une évolution politique décisive. L'adoption de l'IA dans le secteur public dépendra des conditions mêmes dans lesquelles l'interopérabilité des données crée des normes communes, des cadres de confiance et des services numériques modulaires. Ensemble, ces initiatives marquent une évolution collective de systèmes déconnectés vers un écosystème intégré et résilient de services publics numériques à tous les niveaux FPT.

## Une nouvelle stratégie nationale en matière d'IA

Le 26 septembre 2025, le ministre Solomon a annoncé un « sprint national » vers une nouvelle stratégie canadienne en matière d'IA, en lançant des consultations publiques du 1er au 31 octobre. Cette stratégie vise à positionner le Canada à l'avant-garde du développement responsable et souverain de l'IA. Son champ d'application s'étend de la recherche et du talent à la commercialisation, à l'infrastructure et à la confiance du public.
**Source : Le gouvernement du Canada lance le groupe de travail sur la stratégie en matière d'IA et l'engagement public sur l'élaboration de la prochaine stratégie en matière d'IA.**
Le groupe de travail qui dirige cet effort présentera des propositions concrètes en novembre. Parmi les thèmes faisant l'objet d'une consultation figurent l'adoption de l'IA au sein des gouvernements, l'infrastructure habilitante et la sécurité de la capacité numérique du Canada. Ces priorités reflètent la reconnaissance croissante du fait que l'IA ne peut pas s'étendre de manière responsable sans systèmes de données interopérables.

C'est dans ce contexte que le rapport Bourgogne recommande que l'interopérabilité des données FPT devienne un pilier central de la nouvelle stratégie nationale. Elle doit être traitée non pas comme une amélioration technique, mais comme une infrastructure publique fondamentale, d'une importance équivalente à celle des chemins de fer, des réseaux d'énergie ou des soins de santé universels. Le maintien de quatorze systèmes numériques déconnectés entre les différentes juridictions n'est plus viable. Les coûts, l'inefficacité et les risques pour la souveraineté sont trop élevés.

Tout comme les chemins de fer relient les régions et les réseaux énergétiques alimentent la croissance, les données interopérables relieront les juridictions et alimenteront l'innovation basée sur l'IA. À l'instar des soins de santé, elles renforceront l'équité et la résilience. En reconnaissant l'interopérabilité des données FPT comme une infrastructure nationale, le Canada serait en mesure de tirer parti de l'IA de manière responsable, de préserver sa souveraineté et d'offrir des avantages mesurables aux citoyens et aux entreprises.

## Se préparer à l'adoption de l'IA : Perspectives de l'étude Dais sur l'exposition de la main-d'œuvre du secteur public

Le rapport Dais « Adoption Ready? The AI Exposure of Jobs and Skills in Canada's Public Sector Workforce » (2025) ajoute une dimension humaine essentielle au programme de transformation de l'IA du pays. Il examine comment l'intelligence artificielle va remodeler le travail dans le secteur public canadien, en soulignant à la fois l'ampleur des perturbations potentielles et les possibilités de renouvellement.

Selon Dais, environ 1,1 million de travailleurs du secteur public — représentant environ 74 % de la main-d'œuvre du secteur public — occupent des postes très exposés à l'IA, contre 56 % dans l'ensemble de l'économie. Près de la moitié (49 %) des emplois du secteur public relèvent de rôles à forte exposition et faible complémentarité (HE-LC), où les outils d'IA actuels sont plus susceptibles de remplacer le travail humain que de l'assister.

Cette proportion atteint 58 % au niveau fédéral, en particulier dans les fonctions commerciales, financières et administratives. Les professions les plus exposées comprennent les assistants administratifs, les professionnels des ressources humaines, les auditeurs et les comptables, tandis que les compétences, telles que Microsoft Word et Excel, l'administration de bureau, la rédaction de rapports, la relecture, la comptabilité et l'analyse de données figurent parmi les plus exposées à l'automatisation.

En revanche, les fonctions à forte exposition et forte complémentarité (HE-HC), telles que les gestionnaires et les analystes politiques, sont mieux placées pour bénéficier de l'assistance de l'IA qui complète le jugement humain plutôt que de le remplacer. Cette divergence met en évidence un double défi pour le secteur public canadien : moderniser les systèmes de données fragmentés et préparer la main-d'œuvre à la transformation induite par l'IA. Ces deux programmes — l'interopérabilité des données et l'adaptation de la main-d'œuvre — sont profondément interdépendants.

Les normes et plateformes de données interopérables constituent l'infrastructure nécessaire à l'adoption sûre et évolutive de l'IA, tandis que la préparation de la main-d'œuvre garantit que l'adoption renforce la prestation des services publics au lieu de la perturber. Le Canada ne peut parvenir à une adoption responsable et productive de l'IA sans aligner la réforme des systèmes (interopérabilité des données FPT) sur la réforme des personnes (exposition et requalification).

**L'étude Dais identifie les personnes et les compétences les plus à risque. Le cadre d'interopérabilité des données FPT fournit l'architecture institutionnelle et technique nécessaire pour rendre le déploiement de l'IA sûr, transparent et équitable. Ensemble, ils définissent un programme de réforme cohérent et à l'épreuve du temps qui relie l'infrastructure numérique à la capacité de la main-d'œuvre.**

Les réformes proposées en matière d'interopérabilité fournissent les « rails numériques » qui rendent possible une automatisation responsable. Les conclusions de l'examen à mi-parcours, quant à elles, offrent une perspective humaine pour l'établissement des priorités. Les investissements dans l'interopérabilité devraient d'abord cibler les flux de travail des professions HE-LC, où le risque de substitution est le plus élevé et où l'automatisation peut générer des gains d'efficacité immédiats si elle est mise en œuvre de manière responsable. Les rails de données — y compris les cadres d'identité, de métadonnées et de consentement — permettent l'automatisation sécurisée des tâches administratives de routine.

Dans le même temps, les programmes de requalification devraient aider les employés à évoluer vers des rôles de HE-HC qui requièrent des compétences en matière de planification, de leadership et d'analyse.

En bref, le rapport FPT sur l'interopérabilité des données est un jeu de systèmes et de gouvernance axé sur les normes de données partagées, l'accès et les « rails » d'interopérabilité qui modernisent les programmes gouvernementaux dans toutes les juridictions. L'étude Dais Adoption Ready ? porte sur les personnes et la main-d'œuvre et indique où l'IA aidera, remplacera ou transformera le travail dans le secteur public.

Ensemble, ces deux rapports offrent un plan national équilibré pour une adoption responsable de l'IA : les réformes de l'interopérabilité créent les conditions d'une automatisation fiable et fondée sur les données ; les réformes de la main-d'œuvre garantissent que l'IA améliore plutôt qu'elle n'érode la qualité du service public ; et combinées, elles forment un programme de réforme national unique reliant les données, la confiance et le talent au cœur du renouveau de l'administration numérique.

## Gouverner avec l'intelligence artificielle : Conclusions de l'OCDE

Le rapport de l'OCDE **: Gouverner avec l'intelligence artificielle** a été publié le 18 septembre 2025.

Ce rapport offre une perspective internationale qui valide fortement l'approche canadienne proposée dans le rapport Bourgogne. L'étude examine comment les gouvernements utilisent l'IA pour améliorer les services, la prise de décision et la responsabilité, tout en identifiant les garanties nécessaires pour une mise en œuvre fiable.
Le rapport de l'OCDE fait référence au Canada, à la fois en tant que juridiction citée et par le biais d'outils et de cas politiques. Cette étude est très pertinente pour le secteur public canadien, en particulier pour l'interopérabilité des données fédérales, provinciales et territoriales et l'adoption de l'IA. Elle confirme un grand nombre d'obstacles et d'éléments facilitateurs identifiés dans le rapport Bourgogne, offre des leçons comparatives et renforce l'importance cruciale de l'interopérabilité des données,

L'étude de l'OCDE souligne que l'adoption de l'IA dans les administrations publiques dépend de l'interopérabilité des données, de la qualité de la gouvernance et de la coordination institutionnelle. Elle identifie la confiance, la transparence et la classification des risques comme des catalyseurs essentiels et recommande une adoption progressive soutenue par des projets pilotes.

La concordance avec le rapport Bourgogne publié par CIRANO est frappante. Tous deux soulignent que l'interopérabilité est une condition préalable à l'IA, que la confiance est la pierre angulaire du succès et que la coordination intergouvernementale est essentielle à une réforme durable. Le cadre FPT proposé, son Conseil pour l'interopérabilité des données et les incitations économiques à la collaboration intergouvernementale étendent ces principes dans un contexte exclusivement fédéral. L'OCDE apporte une valeur ajoutée en identifiant des besoins complémentaires : compétences de la main-d'œuvre, hiérarchisation des risques liés à l'IA et amélioration des mécanismes de contrôle interne.

## Interopérabilité transfrontalière : Enseignements de l’étude UE-Canada

Le 6 octobre 2025, la délégation de l’Union européenne au Canada et le Conseil de la gouvernance numérique ont organisé un atelier de haut niveau sur l’interopérabilité de l’identité numérique et des services de confiance, dévoilant une nouvelle étude comparative des cadres UE-Canada. Les conclusions de cette étude sont directement pertinentes pour le programme d’interopérabilité FPT interne du Canada. **Lisez l’étude ici : https://shorturl.at/VBpeZ ).**

L'étude confirme le diagnostic central du rapport Bourgogne : le paysage fragmenté de l'identité numérique au Canada a créé une asymétrie dans l'interopérabilité. Elle offre également un soutien conceptuel à un cadre FPT commun fondé sur la reconnaissance mutuelle des normes plutôt que sur une centralisation forcée - une approche inspirée de la Loi type de La Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) sur la gestion de l'identité et les services de confiance.

En recommandant des accords d'équivalence bilatéraux similaires à ceux de l'AECG, l'étude fournit un modèle pour harmoniser les architectures numériques canadiennes entre les différentes juridictions. Elle lie l'interopérabilité à la sécurité économique, à la résilience de la chaîne d'approvisionnement et à la souveraineté numérique - précisément les thèmes au cœur du programme de transformation du secteur public canadien.

Fait important, le rapport identifie l'identité numérique et les services de confiance comme des conditions préalables à l'IA dans l'administration publique, garantissant l'authentification, la traçabilité et la transparence dans les échanges de données. Il préconise également une coopération réglementaire et technique fondée sur des projets pilotes, à l'image du modèle d'expérimentation FPT proposé pour le Canada.

Cette harmonisation confirme que le cadre d'interopérabilité FPT proposé s'inscrit dans un mouvement international plus large en faveur d'un écosystème numérique fiable. Elle démontre que la convergence réglementaire et la reconnaissance mutuelle - plutôt que la centralisation - peuvent renforcer la souveraineté et l'efficacité à l'ère numérique.

## Conclusion

L'ensemble de ces développements indique un changement crucial dans le paysage de la politique numérique du Canada. L'intégration de grands projets d'édification de la nation, l'émergence d'un nuage souverain, les engagements renouvelés en faveur de la cybersécurité et de la confiance, et la conception d'une nouvelle stratégie en matière d'IA convergent tous vers une seule idée : l'interopérabilité des données est l'infrastructure de la gouvernance moderne.

Tout comme les chemins de fer reliaient autrefois les régions du pays, les données interopérables lieront les juridictions, les institutions et les citoyens en une fédération numérique cohérente. Pour que le Canada reste compétitif, souverain et inclusif à l'ère de l'intelligence artificielle, il doit considérer l'interopérabilité des données FPT à la fois comme un impératif stratégique et comme un bien public partagé.