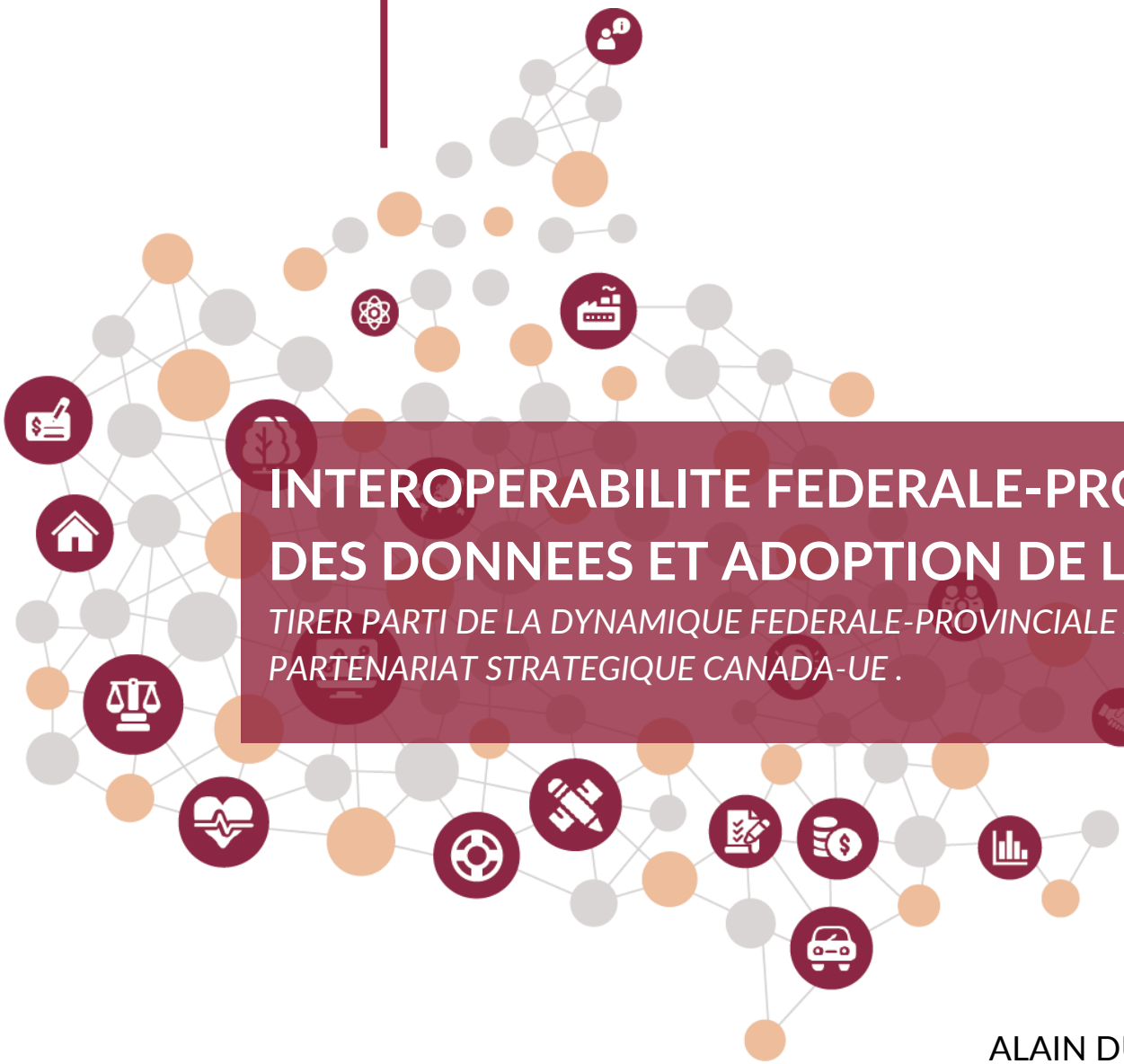
CIRANO
Allier savoir et décision

RÉSUMÉ EXECUTIF



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

RÉSUMÉ EXECUTIF
RAPPORT BOURGOGNE

Table des matières

Table des matières 2
Introduction : pourquoi maintenant ? 3
Partie 1. L'avenir, c'est maintenant 7
Partie 2. Énoncé du problème : dysfonctionnement, fragmentation, opportunités perdues et risques croissants 9
Partie 3. Conditions de réussite et initiatives internationales 10
Partie 4. Actions immédiates et propositions stratégiques 13
Partie 5. Architecture de gouvernance 19
Partie 6. Calendrier de mise en œuvre 19
Partie 7. Impacts attendus : avantages économiques, administratifs et stratégiques 20
Conclusion : saisir l'occasion pour l'avenir du Canada 21

Lundi 1er septembre 2025

Introduction : pourquoi maintenant ?

Le Canada se trouve à un moment charnière. Sur le plan interne, la fragmentation des services publics et des relations intergouvernementales a sapé la confiance et la productivité. Sur le plan externe, l'instabilité géopolitique et la volatilité croissante des États-Unis menacent la souveraineté et la compétitivité du Canada.

L'élection d'un nouveau gouvernement fédéral dirigé par le premier ministre Mark Carney constitue à la fois un avertissement et une opportunité. Les sept priorités nationales du gouvernement dépendent d'une capacité fondamentale d'interopérabilité qui repose sur le partage transparent et sécurisé des données à tous les niveaux de l'administration :

Alignement sur les sept priorités nationales

L'interopérabilité des données du secteur public favorise :

1. **La productivité et la croissance —** elle débloque l'adoption de l'intelligence artificielle et stimule la compétitivité.
2. **Le renouvellement des soins de santé —** grâce à des données de santé interopérables, elle améliore la performance du système.
3. **La transition climatique et énergétique —** elle permet le partage de données environnementales fiables.
4. **La discipline budgétaire —** elle aide à prévenir les échecs coûteux en s'appuyant sur des normes partagées.
5. **La confiance dans les pouvoirs publics —** elle renforce la protection de la vie privée, la sécurité et la transparence des services.
6. **La transformation numérique —** elle soutient des prestations axées sur le citoyen fondées sur l'IA.
7. **La collaboration FPT —** elle facilite une gouvernance partagée entre les administrations.

L'interopérabilité n'est plus une préoccupation secondaire. Elle est au cœur de la résilience nationale, de la productivité économique et de la prestation de services efficaces et axés sur les citoyens. Alors que le Canada s'engage dans la transformation économique la plus ambitieuse depuis la Seconde Guerre mondiale, l'interopérabilité des données du secteur public doit être reconnue comme une nécessité stratégique.

Contexte : point de départ et opportunité

Le discours du Trône de 2025 présente un plan audacieux pour le renouveau du Canada. La lettre de mandat collectif du cabinet fédéral et le discours du premier ministre mettent l'accent sur la productivité, le développement des infrastructures et l'IA en tant qu'outils fondamentaux de la transformation. Mais, comme l'a clairement indiqué le premier ministre, aucun gouvernement ne peut réaliser ce programme seul. Les sept priorités stratégiques s'articulent autour de l'action collaborative, du partage des données en temps réel et de la gouvernance numérique.

Le système fédéral canadien, avec ses divisions juridictionnelles claires et son autonomie fiscale, a historiquement favorisé l'innovation. Cependant, il entraîne également une fragmentation qui entrave la coordination. L'état actuel des relations fédérales-provinciales territoriales (FPT), caractérisé par des programmes cloisonnés et le bilatéralisme, doit évoluer vers un partenariat pangouvernemental. Cette transformation commence par l'interopérabilité des données du secteur public.

Un avertissement sévère et une opportunité historique

La période actuelle est à la fois périlleuse et prometteuse. Des années de sous-investissement dans l'interopérabilité et l'infrastructure numérique ont conduit à un manque d'efficacité des services publics, à des retards dans l'élaboration des politiques et à une duplication des efforts. Les citoyens sont confrontés à des services décousus. Les entreprises se heurtent à des obstacles réglementaires. Dans le même temps, les menaces internationales, notamment l'ingérence étrangère, le protectionnisme et la dépendance numérique, s'accélèrent.

Le cadre proposé pour l'interopérabilité des données FPT et l'adoption de l'IA dans le secteur public au Canada s'aligne directement sur les critères de désignation de l'intérêt national énoncés dans la partie 2 du projet de loi C-5, la Loi sur le bâtiment du Canada, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Loi C5 — Critères relatifs aux projets d'intérêt national

LOI C5 — CRITERES DE DESIGNATION DE L'INTERET NATIONAL	FPT L'INTEROPERABILITE DES DONNEES COMME CATALYSEUR
Renforcer l'autonomie, la résilience et la sécurité	• Renforce la cyberrésilience nationale. • Réduit la dépendance à l'égard des plateformes étrangères et garantit que les données restent sous la juridiction canadienne. • Améliore la préparation aux situations d'urgence et la coordination entre les administrations.
Offrir des avantages économiques ou autres	• Permet de réaliser des gains d'efficacité dans la prestation de services. • Réduit les doubles emplois et des coûts administratifs. • Favorise les écosystèmes d'innovation, en soutenant la recherche, les entreprises et les services publics axés sur l'IA.
Forte probabilité de réussite de la mise en œuvre	• S'appuie sur les initiatives numériques fédérales et provinciales existantes. • S'appuie par la collaboration intergouvernementale via les conseils FPT. • Bénéfice d'une gouvernance claire sous l'égide du Bureau de la transformation numérique (BDT) et du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT).
Promouvoir les intérêts des peuples autochtones	• Intègre les principes de souveraineté des données et de cogouvernance des peuples autochtones. • Permet aux gouvernements et aux communautés autochtones de contrôler les données. • Favorise la réconciliation et une gouvernance numérique respectueuse des cultures.
Contribuer à la croissance propre et aux objectifs climatiques	• Permet de surveiller et de rendre compte des émissions, de l'énergie et des indicateurs environnementaux. • Les connaissances fondées sur l'IA améliorent l'adaptation au climat, les infrastructures durables et la croissance à faible émission de carbone.

Le cadre proposé d'interopérabilité FPT des données renforce l'autonomie, la résilience et la sécurité du Canada en favorisant le partage d'infrastructures cyberrésistantes et la coordination des capacités d'intervention en cas d'urgence. Il offre également des avantages économiques et institutionnels évidents en améliorant la prestation de services, en facilitant la mobilité de la main-d'œuvre et en favorisant des conditions propices à la croissance de la productivité grâce à l'IA.

Le cadre est tout à fait réalisable et prêt à être mis en œuvre, car il s'appuie sur les politiques numériques fédérales existantes, les initiatives provinciales et les normes communes émergentes. En outre, il fait progresser la souveraineté des données autochtones conformément aux principes de PCAP® et favorise la collaboration numérique entre les nations. Enfin, il soutient la croissance propre en permettant un suivi coordonné des émissions, un partage des données climatiques et une planification intégrée des infrastructures vertes.

Importance cruciale du cadre d'interopérabilité des données FPT et de la gouvernance

Malgré la coopération existante dans des domaines tels que la justice et l'identité numérique, le Canada ne dispose pas d'un cadre cohérent pour l'interopérabilité des données du secteur public. Les citoyens ont droit à des services transparents, mais ils sont confrontés à des processus redondants et à des normes incohérentes. L'absence de gouvernance coordonnée entraîne des réponses fragmentées aux crises nationales et limite l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes.

L'interopérabilité des données ne se limite pas à l'accès ; elle exige une architecture commune de confiance, de normes et de cogouvernance. En créant un modèle fédéré, le Canada peut permettre l'intégration sans compromettre l'autonomie juridictionnelle. Ce modèle sous-tendra non seulement la prestation de services, mais aussi le développement de l'intelligence artificielle, l'intégration économique et la résilience nationale.

Interopérabilité et priorités nationales : un impératif stratégique

La réalisation des priorités stratégiques du gouvernement fédéral nécessite une action cohérente et collaborative à tous les niveaux de l'administration. Qu'il s'agisse de faire progresser le commerce intérieur ou de lutter contre le changement climatique, le succès dépend de la capacité des gouvernements à travailler ensemble de manière opportune et coordonnée. L'IA ne peut être déployée de manière responsable sans un accès à des données publiques interopérables de haute qualité.

L'accent mis sur les citoyens

Au centre de la gouvernance publique se trouve le citoyen, à la fois contribuable, consommateur, travailleur et utilisateur final de services. L'interopérabilité répond directement à leurs frustrations en matière de duplication, de retards et d'inefficacité.
Les citoyens ont droit à des services complémentaires, efficaces, sûrs et fiables, et l'interopérabilité est l'épine dorsale qui leur permet de bénéficier de ce droit.
Pour les entreprises, des normes de données harmonisées réduisent les coûts de mise en conformité et créent des conditions de concurrence équitables entre les juridictions.

La double fonctionnalité de l'interopérabilité des données FPT centrée sur le citoyen et sa mission :

Sauvegarde de la démocratie • **Transparence et responsabilité :** prise de décision ouverte et fondée sur des données probantes • **Équité et inclusion :** détection des disparités, et garanties d'équité • **Résistance à la désinformation :** communications autorisées et opportunes • **Légitimité de la politique :** confiance des citoyens dans les institutions publiques	
Utilisateurs directs (ministres, députés, hauts fonctionnaires)	**Utilisateurs finaux (citoyens, entreprises, contribuables)**
– Décisions fondées sur des données probantes – données cohérentes et comparables dans l'ensemble de l'administration fédérale, provinciale et territoriale – Prospective et gestion des risques — analyses fondées sur l'IA, modélisation de scénarios – Réponse aux crises – action plus rapide et coordonnée entre les juridictions – Capacité stratégique – planification à long terme plus claire, fondée sur des données solides	– Services continus : interactions complémentaires, indépendantes des juridictions – Efficacité : réduction des doublons et accélération du traitement – Personnalisation : l'IA anticipe les besoins et adapte les services – Valeur économique : l'harmonisation de la conformité réduit les coûts pour les entreprises.

Partie **1. L'avenir, c'est maintenant.**

1.1 L'avenir du service public est l'une des questions politiques clés de notre époque.

L'IA et les mégadonnées redéfinissent l'administration publique. Le Canada doit passer des systèmes hérités et des débats sur les effectifs à une gouvernance axée sur la mission. L'engagement du premier ministre en faveur d'une « révolution de la productivité » exige une réforme de la fonction publique ancrée dans l'adoption de l'intelligence artificielle (IA) et une infrastructure de données efficace.

La nomination de Michael Sabia au poste de greffier du Conseil privé, associée à son mandat d'examen des opérations gouvernementales, signale une évolution vers l'efficacité et le renouvellement stratégique fondés sur la technologie. Cette évolution offre un potentiel important de rééquilibrage des rôles institutionnels, non seulement au sein de l'administration fédérale, mais aussi entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, en favorisant des approches plus cohérentes et collaboratives de la transformation numérique.

Il soutient ainsi un programme plus large de modernisation du secteur public fondé sur l'interopérabilité, les normes partagées et la fourniture de services centrés sur le citoyen. Forte d'une expérience approfondie dans les secteurs public et privé, Mme Sabia est bien placée pour renforcer les fonctions de politique et de performance du BCP, en particulier pour relever les défis de longue date dans les relations fédérales-provinciales territoriales (FPT).

À une époque où le besoin d'une collaboration numérique transparente et d'une innovation responsable est plus urgent que jamais, le BCP, sous la direction de M. Sabia, peut jouer un rôle transformateur en favorisant une approche plus collaborative et axée sur les résultats de l'engagement FPT, en particulier dans les domaines de l'interopérabilité des données et de l'adoption éthique de l'intelligence artificielle dans l'ensemble des administrations. Un BCP revitalisé peut servir de catalyseur de la cohérence stratégique, en veillant à ce que les efforts de transformation numérique respectent les frontières juridictionnelles tout en favorisant l'alignement et l'efficacité à l'échelle nationale. Le nouveau Bureau de la transformation numérique sera essentiel pour fournir des services soutenus par l'IA, réduire les doublons et maximiser la valeur publique.

1.2 Des données de haute qualité sont essentielles à la réussite économique et au bien-être du Canada

Les vastes ressources de données publiques du Canada sont sous-utilisées. Les gouvernements collectent des données complètes sur la santé, l'éducation, le travail et l'environnement, mais ces actifs restent enfermés dans des silos. Pour les valoriser, il faut une gouvernance partagée, des protocoles de partage sécurisés et la confiance des citoyens.

L'interopérabilité garantit que les données circulent en toute sécurité entre les juridictions, ce qui permet de coordonner les réponses politiques et de réduire les charges administratives. Des données de haute qualité sont le carburant de l'IA, mais aussi le fondement d'une réglementation plus intelligente, de services publics efficaces et du développement économique.

1.3 Les données sont le carburant de l'IA : implications pour l'interopérabilité des données FPT et l'adoption de l'IA par le secteur public

Les systèmes d'IA nécessitent des données interopérables à grande échelle qui reflètent la diversité de la population et les réalités des différentes juridictions et communautés. Lorsque les ensembles de données sont fragmentés ou incomplets, ils risquent d'intégrer des biais, de limiter l'impact et de miner la confiance du public. L'interopérabilité permet de créer des ensembles de données pancanadiens qui reflètent toute la diversité de la société canadienne.

Parmi les exemples, citons les systèmes d'éligibilité aux prestations pilotés par l'IA, qui utilisent des données sur les revenus partagés, ou les analyses prédictives dans le domaine des soins de santé. Mais ces systèmes nécessitent une normalisation, des lignes directrices éthiques et une gouvernance fédérée. Sans interopérabilité, l'adoption de l'IA restera fragmentée et inéquitable.

L'IA amplifie la valeur des données interopérables. Les systèmes intégrés permettent des réponses politiques plus rapides, une innovation collaborative et une meilleure auditabilité. En permettant des flux de données fiables entre les juridictions FPT, le Canada peut réduire les doublons, améliorer la prestation de services et créer des solutions d'IA équitables.

L'interopérabilité FPT facilite le développement de systèmes et de solutions d'IA fédérés qui respectent l'autonomie des administrations tout en favorisant la collaboration. Le Canada a la capacité de devenir un leader dans ce domaine, à condition qu'il mette en place des cadres juridiques, techniques et de gouvernance adéquats.

Partie 2. Énoncé du problème : dysfonctionnement, fragmentation, opportunités perdues et risques croissants

2.1 Gestion dysfonctionnelle des relations fédérales-provinciales territoriales (FPT)

Les relations FPT au Canada se caractérisent par des structures obsolètes et un manque d'orientation stratégique commune. Bien qu'elles représentent plus de 40 % du PIB en dépenses publiques consolidées, les administrations continuent de fonctionner en vase clos, avec peu de coordination sur des questions transversales, telles que l'intelligence artificielle (IA) et le partage des données. Les tables sectorielles FPT existantes reproduisent les silos internes, et aucune ne se concentre explicitement sur l'interopérabilité ou l'IA responsable.

Ce décalage entrave la résilience nationale. Le marché unique canadien reste fragmenté en raison de divergences réglementaires, ce qui entrave le commerce intérieur, ralentit le développement des infrastructures et diminue le potentiel des initiatives économiques conjointes.

La volonté et la capacité des gouvernements FPT à cogérer, partager et utiliser des données probantes entre juridictions sont de plus en plus essentielles à la souveraineté nationale, à la cohérence des politiques et à la confiance du public.

2.2 Silos et fragmentation des données du secteur public

Dans toutes les juridictions, les systèmes de données du secteur public restent cloisonnés. Les technologies anciennes, les normes incohérentes et la gouvernance décentralisée sont autant d'obstacles à l'échange transparent de données. Dans des domaines critiques, tels que la gestion des crises, les soins de santé, les transports et l'éducation, la fragmentation empêche l'élaboration de politiques intégrées et la prestation de services.

Le coût est immense : inefficacité, décisions retardées, applications limitées de l'IA et frustration des citoyens et des entreprises. Malgré les aspirations numériques, de nombreux systèmes publics s'appuient encore sur des plateformes obsolètes, ce qui aggrave les risques et réduit l'avantage concurrentiel du Canada.

2.3 Obstacles au partage des données

Même lorsqu'il existe des normes techniques, les données restent souvent inaccessibles en raison de l'incertitude juridique, des systèmes existants et de l'absence de couches d'intégration. De nombreux systèmes ne sont pas conçus pour le partage, ce qui oblige à trouver des solutions manuelles peu sûres et inefficaces.

L'absence d'« interopérabilité dès la conception » dans les politiques publiques et les achats de technologies de l'information limite encore l'évolutivité. En l'absence d'alignement national, les projets pilotes bien intentionnés restent souvent isolés, ce qui empêche la transition vers une mise en œuvre durable à l'échelle du système et ralentit l'adoption plus large de l'IA par les institutions.

2.4 Risques liés à l'utilisation de grands ensembles de données intégrées pour l'IA dans les administrations publiques

L'interopérabilité et l'IA présentent des risques réels : atteintes à la vie privée, biais algorithmiques, menaces pour la cybersécurité et érosion de la confiance du public. Ces risques ne sont pas hypothétiques ; ils ont été observés dans le monde entier.

Le Canada a élaboré des stratégies d'atténuation des risques, notamment des évaluations de l'impact sur la vie privée, des audits algorithmiques et des principes de données inclusives. Toutefois, la mise en œuvre varie considérablement d'un ministère à l'autre et d'une juridiction à l'autre. Un cadre fédéré est nécessaire pour étendre les meilleures pratiques et intégrer l'IA responsable dans tous les gouvernements.

2.5 Risques croissants pour la souveraineté numérique du Canada

Le climat géopolitique érode l'autonomie numérique du Canada. Plus de 60 % du trafic internet canadien passe par des infrastructures américaines. La concentration croissante de l'infrastructure numérique, des services en nuage et de l'innovation en matière d'IA aux États-Unis a exposé le Canada à l'ingérence et à la surveillance étrangères.

Les États-Unis considèrent de plus en plus la technologie comme un outil de domination économique (*Winning the AI Race: America's AI Action Plan,* publié en juillet 2025[1]). Pour le Canada, la souveraineté passe par une infrastructure numérique sûre et autonome.

L'interopérabilité des données du secteur public, étayée par une infrastructure hébergée au Canada et des mesures de protection de la vie privée, est essentielle à la sauvegarde des institutions démocratiques et des intérêts nationaux.

Partie 3. Conditions de réussite et initiatives internationales

3.1 La confiance : pierre angulaire de l'interopérabilité des données du secteur public

L'interopérabilité est fondamentalement une question de confiance. La capacité technique ne peut à elle seule garantir le partage des données sans une confiance mutuelle dans la gouvernance, la légalité et l'utilisation éthique. Un cadre d'interopérabilité réussi doit intégrer la confiance dans cinq dimensions : les institutions, la qualité des données, la technologie, le personnel et la gouvernance.

La confiance doit être gagnée grâce à des garanties élaborées conjointement, à une gouvernance transparente, à des modèles de conservation fédérés et à des accords juridiques clairs. Les citoyens doivent pouvoir bénéficier de clarté, de contrôle et de confiance dans l'utilisation éthique et sécurisée de leurs données.

[1] https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI-Action-Plan.pdf

3.2 Normes de données et interopérabilité

L'interopérabilité technique et sémantique dépend de formats de données normalisés, de protocoles de métadonnées et de définitions partagées. Sans ontologies communes, les données ne peuvent pas être facilement fusionnées ou interprétées. Pourtant, les systèmes de classification des données varient d'un bout à l'autre du Canada, ce qui entraîne des doubles emplois, des erreurs d'interprétation et des gaspillages.

L'interopérabilité est relationnelle et non intrinsèque. Elle nécessite un alignement sur les plans juridique, organisationnel, sémantique et technique. Le cadre européen d'interopérabilité offre un modèle mature que le Canada peut adapter pour construire une base d'interopérabilité fédérée et modulaire.

3.3 Initiatives internationales : leçons tirées de l'UE, du Royaume-Uni, du G7 et de la Californie

Dans toutes les juridictions, les principaux gouvernements alignent l'adoption de l'intelligence artificielle (IA) sur des cadres solides de gouvernance des données et d'interopérabilité. Malgré des contextes juridiques et institutionnels différents, un consensus se dégage sur le fait que l**'interopérabilité est un catalyseur stratégique de** la transformation numérique dans le secteur public.

3.3.1 L'Union européenne

L'Union européenne a développé une approche fédérée de l'interopérabilité des données du secteur public par le biais de la *stratégie européenne en matière de données*[2] et de la *loi sur l'Europe interopérable*[3]. Ces initiatives promeuvent des flux de données transfrontaliers sûrs et fondés sur des règles, tout en préservant la souveraineté nationale.

Le *cadre européen d'interopérabilité*[4] offre au Canada un modèle d'intégration des dimensions juridiques, organisationnelles, sémantiques et techniques de l'interopérabilité adapté aux réalités fédérales.

3.3.2 Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a intégré l'adoption de l'IA dans son programme de réforme du secteur public par le biais du Plan d'action sur les opportunités liées à l'IA (*AI Opportunities Action Plan*[5]). L'accent est mis sur l'amélioration de la mesure de la productivité des services publics, un défi auquel le Canada est également confronté. Les efforts du Royaume-Uni démontrent l'importance de lier les stratégies d'IA aux mesures fondamentales de gestion publique et aux réformes opérationnelles.

[2] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en
[3] https://interoperable-europe.ec.europa.eu/interoperable-europe/interoperable-europe-act

[4] https://ec.europa.eu/isa2/sites/default/files/eif_brochure_final.pdf

[5] https://www.gov.uk/government/publications/ai-opportunities-action-plan/ai-opportunities-action-plan

3.3.3 Le G7

Le G7, sous la présidence canadienne de 2025, a adopté une *boîte à outils pour l'intelligence artificielle dans le secteur public*, renforçant les principes de transparence, de responsabilité et de partage de données fédérées. Les engagements en matière d'investissement dans l'infrastructure, d'outils d'interopérabilité sécurisés et de plateformes d'innovation collaborative, comme le *G7 GovAI Grand Challenge*[6] reflètent l'urgence croissante des modèles de gouvernance partagée. Pour le Canada, il est désormais essentiel de traduire ces engagements multilatéraux en coordination intergouvernementale au niveau national.

3.3.4. Californie : garanties et innovation à la frontière de l'IA vs Washington : L'IA comme outil de domination

En tant que plaque tournante mondiale de l'IA, la Californie est pionnière en matière de gouvernance de l'IA tout en déployant des outils d'IA pour améliorer la prestation des services publics. Son récent *rapport sur la politique de l'IA à la frontière*[7], rédigé par des experts de premier plan, souligne l'importance d'une réglementation fondée sur des données probantes, de garanties éthiques et de garde-fous pratiques pour l'IA générative. L'exemple de la Californie montre comment l'innovation et la surveillance de l'intérêt public peuvent coexister : un équilibre que le Canada doit trouver à mesure que l'IA s'étend à d'autres juridictions.

Le paysage américain de la gouvernance de l'IA révèle deux paradigmes opposés. D'une part, le modèle axé sur la sécurité nationale, incarné par le plan fédéral américain sur l'IA (juillet 2025)[8], met l'accent sur l'avantage stratégique, l'innovation et une réglementation minimale. D'autre part, un modèle fondé sur les droits et la précaution, illustré par la feuille de route californienne, la *loi européenne sur l'IA*[9], et les cadres émergents au Canada, donne la priorité à la transparence, à la gestion des risques et à l'intérêt public.

3.4 Canada : politiques et initiatives

Le Canada dispose d'une solide recherche en matière d'IA, d'une grande confiance du public dans ses institutions statistiques et de plusieurs projets pilotes d'interopérabilité prometteurs, mais les efforts du gouvernement fédéral se sont concentrés sur les réformes internes, excluant les provinces, les territoires et les municipalités. Statistique Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont reconnu la valeur des écosystèmes de données intégrés, mais la mise en œuvre reste fragmentaire.

Le cadre FPT proposé s'appuie sur la dynamique existante et aligne les capacités nationales sur les meilleures pratiques internationales. Plutôt que de centraliser les données, il établit des protocoles communs et des outils partagés, offrant aux provinces et aux territoires la souplesse et le soutien nécessaires pour participer à leur propre rythme.

---

[6] https://g7.canada.ca/en/news-and-media/news/g7-leaders-statement-on-ai-for-prosperity/
[7] https://www.gov.ca.gov/wp-content/uploads/2025/06/June-17-2025-%E2%80%93-The-California-Report-on-Frontier-AI-Policy.pdf
[8] https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI-Action-Plan.pdf
[9] https://artificialintelligenceact.eu/

Partie 4. Actions immédiates et propositions stratégiques

Pour rendre opérationnel un secteur public canadien prêt pour l'avenir, interopérable et doté d'IA, le mémoire identifie cinq actions immédiates qui se renforcent mutuellement.

Ensemble, ces mesures permettront de :

- **Mettre en place un cadre d'interopérabilité cohérent pour les technologies de l'information et des communications ;**
- **Accélérer l'adoption responsable de l'IA ;**
- **Renforcer la confiance et l'innovation ;**
- **Positionner le Canada comme un chef de file mondial dans le domaine du numérique.**

Action 1	**Cartographie exhaustive des ensembles de données de grande valeur des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux** •Identifie les ensembles de données dans les secteurs prioritaires •Évalue la gouvernance et les lacunes •Élabore des feuilles de route spécifiques à chaque secteur
Action 2	**Accord d'interopérabilité des données FPT** •Propose un modèle flexible et facultatif •Définit les rôles, les normes et la gouvernance • Accorde la priorité aux ensembles de données **à forte valeur ajoutée** •Favorise la modernisation et la collaboration
Action 3	**Comité permanent FPT sur l'IA et l'interopérabilité des données** •Évolue à partir du symposium annuel informel actuel • détient un mandat opérationnel : stratégie, supervision, résolution des litiges •S'aligne sur le Bureau de la transformation numérique •Encourage les solutions ouvertes et pratiques
Action 4	**Incitations économiques à la participation** •Encourage les co-investissements fédéraux dans le cloud, la cybersécurité et les pôles d'IA •Encourage la confiance, la participation et le renforcement des capacités
Action 5	**Approfondissement du partenariat numérique entre le Canada et l'UE** •S'appuie sur le partenariat numérique et stratégique entre le Canada et l'UE •Tire partie de l'expérience de l'UE (loi sur l'interopérabilité en Europe) •Cible les priorités: IA, identité numérique, confidentialité, interopérabilité •Renforce la souveraineté et la résilience

4.1 Réaliser une cartographie complète des ensembles de données FPT dans les secteurs clés de la politique publique

La première étape de l'élaboration d'un cadre d'interopérabilité FPT cohérent est le diagnostic. Le Canada doit entreprendre une cartographie ciblée des ensembles de données qui existent dans les administrations fédérale, provinciales et territoriales dans les secteurs prioritaires de politique publique d'intérêt commun, tels que la gestion des crises, la santé, le commerce intérieur, le développement des compétences, l'action climatique et la mobilité de la main-d'œuvre.

Il s'agit d'identifier

- Quels sont les ensembles de données actuellement détenus par les organisations du secteur public dans chaque secteur d'intérêt commun ;
- L'emplacement de ces ensembles de données à tous les niveaux de gouvernement et dans toutes les agences
- La manière dont ils sont gérés, y compris les cadres juridiques, techniques et de protection de la vie privée ;
- Où se trouvent les principales lacunes, les doublons ou les obstacles à l'interopérabilité qui entravent la coordination et la prestation de services.

Cette cartographie ciblée de l'écosystème fournira les bases nécessaires pour identifier les possibilités de collaboration à fort impact, rationaliser les efforts de partage des données et élaborer des feuilles de route d'interopérabilité sectorielles qui respectent les responsabilités juridictionnelles tout en permettant des résultats partagés.

4.2 Conclure un accord fédéral-provincial territorial sur l'interopérabilité des données

Le cœur de la réforme est un nouvel accord-cadre FPT. Cet accord n'imposerait pas un partage généralisé des données, mais permettrait plutôt des modèles flexibles et facultatifs régis par des normes partagées et des protocoles d'accès spécifiques. Les provinces conserveraient le contrôle tout en participant à des échanges de données harmonisés, sécurisés et fondés sur la confiance.

Cet accord définirait les rôles, les normes, les mécanismes de règlement des litiges et les modèles de gouvernance conjointe. Inspiré de l'Interoperable Europe Act de l'UE[10], il créerait l'infrastructure juridique nécessaire pour soutenir la fourniture de politiques et de services en temps réel et entre les juridictions.

4.2.1 Partager toutes les données ?

Plutôt que d'essayer de partager « toutes les données », l'accord donnerait la priorité aux ensembles de données de grande valeur, en commençant par les secteurs qui sont déjà partiellement alignés. L'accent est mis sur des échanges structurés et sécurisés qui servent l'intérêt public. Une approche différenciée des catégories de données et des cas d'utilisation garantit le respect de la vie privée, la clarté et l'évolutivité.

[10] https://interoperable-europe.ec.europa.eu/interoperable-europe/interoperable-europe-act

4.2.2 Interopérabilité intra- et interjuridictionnelle

La préparation numérique intrajuridictionnelle est essentielle, mais pas suffisante. L'un des principaux obstacles à l'interopérabilité FPT est en effet la réticence de certaines administrations à collaborer, **souvent pour des raisons politiques, institutionnelles ou liées à la souveraineté**.

Le cadre d'interopérabilité des données FPT proposé n'est pas seulement un outil de collaboration entre les administrations, mais il accélère également la modernisation numérique interne. En améliorant la gestion des données internes, en réduisant la duplication et en créant une base pour une IA responsable, l'interopérabilité sert de catalyseur pratique pour la maturité numérique au sein de chaque gouvernement.

L'accord d'interopérabilité FPT proposé encourage la modernisation interne au sein de chaque administration, reconnaissant qu'une forte intégration interne des données (au sein d'un ministère ou d'une administration) est une condition préalable au partage des données externes. Cependant, l'expérience montre que les progrès sont souvent limités, non pas par des obstacles techniques, mais par une réticence à collaborer, due à des préoccupations en matière de contrôle, de responsabilité ou de capacité institutionnelle.

Un cadre d'interopérabilité des données FPT bien conçu est, en plus d'être un outil de collaboration intergouvernementale, un puissant catalyseur de la transformation numérique au sein de chaque gouvernement. En s'alignant sur les normes et infrastructures nationales partagées, telles que les identifiants communs, les protocoles de métadonnées et les API ouvertes, les provinces, les territoires et les ministères fédéraux peuvent moderniser les systèmes existants en gardant à l'esprit l'interopérabilité à long terme. Cet alignement réduit les doublons, rationalise les achats et permet aux administrations de bénéficier de composants numériques réutilisables et évalués.

L'interopérabilité permet également d'améliorer la qualité et l'intégration des données. Le processus même d'adoption de cadres communs exige une plus grande clarté sur la propriété, la gouvernance et la structure des données, ce qui incite les administrations à cartographier les ensembles de données existants, à normaliser les formats et à consolider les systèmes cloisonnés. Ces pratiques sont des éléments essentiels de la maturité des données internes.

En outre, le cadre proposé jette les bases d'une adoption responsable et évolutive de l'intelligence artificielle. Les systèmes d'intelligence artificielle ont besoin de données propres, structurées et accessibles, et les protocoles d'interopérabilité permettent aux données de circuler en toute sécurité entre les systèmes et les secteurs.

En intégrant des normes cohérentes en matière de protection de la vie privée, d'éthique et de sécurité, le cadre favorise la confiance nécessaire au déploiement d'outils automatisés dans des contextes publics sensibles.

La participation à des projets pilotes FPT et à des structures de gouvernance collaboratives favorise également l'apprentissage institutionnel. Elle renforce les capacités techniques locales, l'alignement des politiques et le développement des compétences, tout en permettant aux administrations d'apprendre des innovations et des défis des autres.

Il est essentiel que cette approche respecte l'autonomie juridictionnelle. L'interopérabilité n'est pas une question de contrôle central, mais d'établissement d'un environnement fiable, fondé sur des règles, qui permet l'innovation au niveau local tout en garantissant que les systèmes peuvent se connecter lorsque des résultats communs l'exigent. De cette manière, l'interopérabilité des données FPT devient un catalyseur stratégique de la modernisation interne et de l'impact collectif.

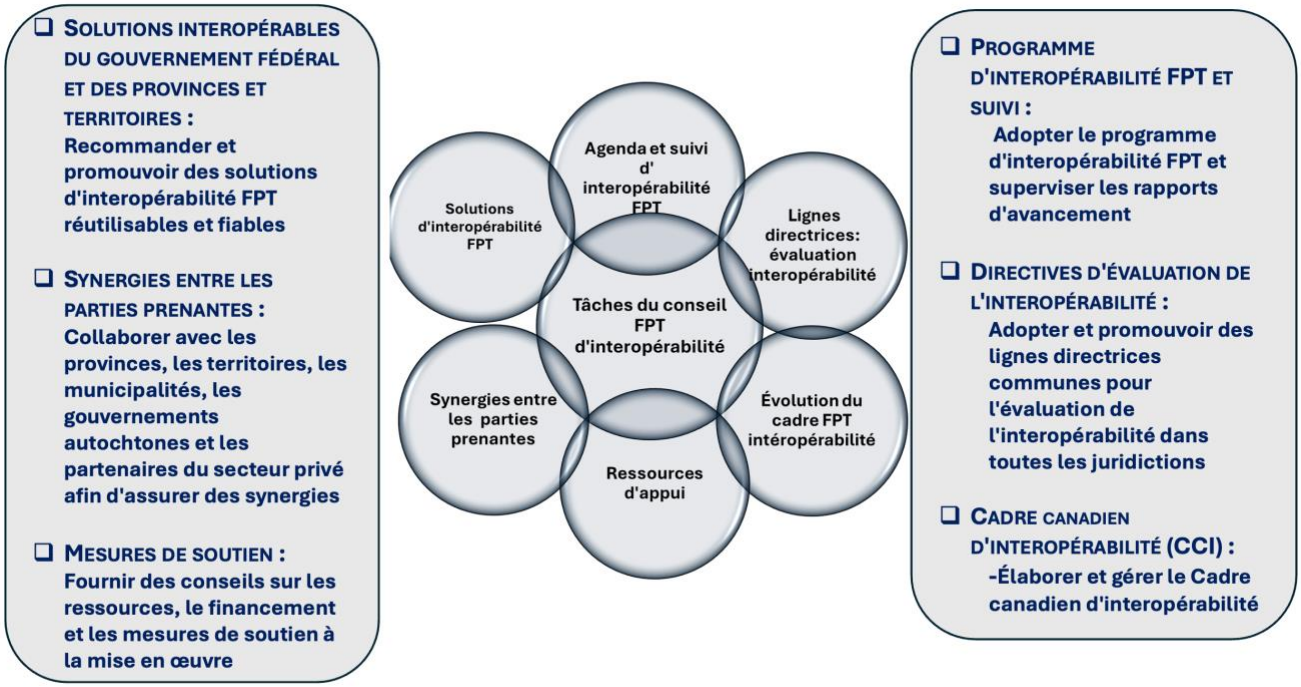
Pour ce faire, l'accord proposé met l'accent sur l'alignement volontaire autour d'objectifs communs, soutenu par des garanties de gouvernance claires, le respect de l'autonomie juridictionnelle et des voies de mise en œuvre flexibles. Des projets pilotes sectoriels serviront de bancs d'essai, contribuant à instaurer la confiance, à démontrer la valeur et à générer des modèles évolutifs que les juridictions pourront adopter à leur propre rythme.

En présentant l'interopérabilité comme un outil permettant d'améliorer la prestation de services et d'obtenir des résultats communs, plutôt que comme une menace de centralisation, l'accord crée les conditions d'un engagement constructif, même au sein d'une fédération diversifiée**.**

Seule une transformation ambitieuse des relations intergouvernementales, fondée sur des accords exécutoires, une infrastructure partagée et une gouvernance commune des données, permettra de réaliser les ambitions du gouvernement. Cela nécessite un changement culturel, mais aussi une capacité renforcée de collaboration, de responsabilité et d'action commune.

4.3 Créer un conseil FPT sur l'IA et l'interopérabilité des données

L'actuel symposium FPT annuel sur la confiance numérique et la cybersécurité devrait être transformé en un organe de gouvernance permanent : le Conseil FPT d'interopérabilité de l'IA et des données. Il guiderait la planification stratégique, résoudrait les différends, superviserait la mise en œuvre et assurerait la coordination avec le Bureau de la transformation numérique proposé au niveau fédéral.



4.3.1 Interaction optimale avec le nouveau bureau de la transformation numérique

Le Bureau de la transformation numérique (BDT) jouera un rôle important dans l'extension de l'IA et des services numériques dans les agences fédérales. Son alignement sur le Conseil FPT garantira une politique cohérente, réduira les doubles emplois et facilitera les investissements partagés et l'innovation.

4.3.2 Praticité et mise en œuvre des logiciels

Les solutions techniques doivent être pratiques et ouvertes. Des systèmes tels que X, Road[11], une couche d'échange de données à code source ouvert utilisée dans plusieurs fédérations offrent une voie prometteuse. Ces solutions permettent un échange de données sécurisé, en temps réel et vérifiable sans créer de référentiels centralisés. L'adoption serait modulaire, les provinces pouvant s'y rallier progressivement. La clé du succès consiste à associer la technologie à l'harmonisation juridique et à la clarté de la gouvernance.

4.4 Offrir des incitations économiques à la participation des provinces et des territoires

Pour susciter l'élan et la confiance, le gouvernement fédéral devrait proposer un co-investissement dans l'infrastructure en nuage, la mise à niveau de la cybersécurité et les centres d'innovation en matière d'IA. Ces incitations financières permettraient la participation sans nuire à l'autonomie. Cet accord est consensuel et encourage la participation à l'interopérabilité FPT en s'appuyant sur une valeur tangible pour tous les participants.

4.5 Approfondir le partenariat stratégique numérique Canada-UE

4.5.1 Collaboration numérique entre le Canada et l'UE : Une occasion stratégique de faire progresser l'interopérabilité FPT

L'approfondissement du partenariat numérique entre le Canada et l'Union européenne offre à la fois un modèle et une plateforme pour accélérer les efforts d'interopérabilité des données nationales. Dans le cadre du partenariat numérique Canada-UE[12] et de l'accord de partenariat stratégique plus large[13], les deux parties se sont engagées à renforcer leur collaboration dans des domaines tels que l'intelligence artificielle, la cybersécurité, l'identité numérique et la gouvernance transfrontalière des données.
Ces efforts sont renforcés par un engagement commun en faveur des valeurs démocratiques, des droits numériques et de la réglementation responsable des technologies émergentes.

---

[11] https://x-road.global/
[12] https://ised-isde.canada.ca/site/ised/en/canada-european-union-digital-partnership

[13] https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/spa-aps.aspx?lang=eng

L'alignement des approches du Canada et de l'UE en matière de gouvernance des données — y compris les points communs sur la réglementation de l'IA, l'infrastructure publique numérique et les normes de protection de la vie privée — fait de l'UE un partenaire naturel pour faire progresser la transformation numérique du Canada.

Le récent *Partenariat stratégique UE-Canada pour l'avenir*[14], lancé en juin 2025, réaffirme cet alignement et engage les deux parties à établir des **identités numériques interopérables, des systèmes d'IA fiables et des cadres réglementaires harmonisés**. Ces priorités font écho aux principes fondamentaux de l'accord fédéral-provincial territorial (FPT) proposé en matière d'interopérabilité des données.

Notamment, le **Cadre européen d'interopérabilité**[15] et la ***Loi sur l'Europe interopérable*** récemment adoptée[16] offrent des modèles techniques et de gouvernance éprouvée que le Canada peut adapter à son contexte fédéral. Ces cadres fournissent des orientations sur l'alignement des dimensions juridiques, organisationnelles, sémantiques et techniques de l'interopérabilité, toutes très pertinentes pour les efforts du Canada visant à améliorer la coordination et la fourniture de services numériques entre les juridictions.

L'approfondissement de la coopération entre le Canada et l'UE par le biais d'initiatives de recherche conjointes, d'échanges d'experts et de l'alignement sur les normes d'interopérabilité européennes permettrait non seulement de renforcer la mise en œuvre nationale d'un cadre pancanadien de partage des données, mais aussi de renforcer la souveraineté et la résilience du Canada dans le domaine numérique. Ce faisant, il contribuerait à réduire la dépendance excessive à l'égard de l'infrastructure numérique et des modèles de gouvernance centrés sur les États-Unis.

Cependant, pour saisir cette opportunité, les institutions intergouvernementales du Canada — en particulier au niveau fédéral, provincial et territorial — doivent être pleinement impliquées. Le succès de ce partenariat international dépend de notre capacité à le rendre opérationnel au niveau national grâce à un cadre commun qui reflète l'architecture constitutionnelle du Canada tout en favorisant l'interopérabilité et l'innovation nécessaires pour rester compétitif à l'échelle mondiale.

Le nouveau partenariat stratégique UE-Canada[17], lancé à Bruxelles le 23 juin 2025 (Déclaration conjointe : partenariat durable, programme ambitieux[18]), marque une étape importante. Il repose sur des valeurs partagées et un engagement commun en faveur d'un ordre international fondé sur des règles.

---

[14] https://www.pm.gc.ca/en/news/news-releases/2025/06/23/canada-announces-new-strengthened-partnership-european# :

[15] https://ec.europa.eu/isa2/sites/default/files/eif_brochure_final.pdf

[16] HYPERLINK "https://interoperable-europe.ec.europa.eu/interoperable-europe/interoperable-europe-act "https://interoperable-europe.ec.europa.eu/interoperable-europe/interoperable-europe-act

[17] https://www.pm.gc.ca/en/news/news-releases/2025/06/23/canada-announces-new-strengthened-partnership-european# :

[18] https://www.pm.gc.ca/en/news/statements/2025/06/23/joint-statement-enduring-partnership

Partie 5. Architecture de gouvernance

L'interopérabilité n'est pas seulement une question d'infrastructure, mais aussi une question fondamentale de gouvernance. Le cadre doit clarifier les rôles, les droits et les responsabilités, avec des mécanismes d'application transparents.

5.1 Principes d'une gouvernance efficace

Les principes directeurs comprennent la subsidiarité, la responsabilité, l'interopérabilité dès la conception, la transparence, la protection de la vie privée et l'orientation vers les résultats. Ces principes ancrent la confiance et la coordination.

5.2 Gestion de l'accord et du cadre de mise en œuvre

Le régime de gouvernance proposé créerait un cadre de mise en œuvre commun, responsable devant les ministres et les hauts fonctionnaires de toutes les juridictions. Il doit être capable de mesurer les performances, de s'adapter au changement et de résoudre les litiges de manière transparente.

5.3 Normes et standards

Il est essentiel de disposer de normes communes en matière de classification, de qualité, d'accès et de consentement des données. Elles doivent s'appuyer sur les cadres fédéraux et provinciaux existants et sur les normes internationales. Des métadonnées et des API cohérentes sont essentielles pour l'évolutivité technique.

5.4 Mécanismes de résolution des litiges et de conformité

Pour garantir la crédibilité, l'accord doit prévoir des mécanismes d'examen par les pairs, d'audit des performances et de résolution des conflits juridiques ou opérationnels. Le respect de l'accord doit être coopératif et renforcer les capacités, et non punitif.

Partie 6. Calendrier de mise en œuvre

Le rapport bourgogne recommande une mise en œuvre par étapes :

6.1 Actions immédiates (100 premiers jours après la présentation du budget fédéral)

- Mettre en place le conseil FPT.
- Commencer à cartographier l'écosystème des données.
- Lancer des projets pilotes dans les domaines de la santé, des transports ou de la mobilité de la main-d'œuvre.

6.2 Actions à moyen terme (6 à 12 mois)

- Finaliser l'accord-cadre.
- Aligner les normes et les modèles de gouvernance ;
- Étendre les solutions interopérables spécifiques à chaque cas d'utilisation.

6.3 Actions à plus long terme (12-24 mois)

- Déployer une infrastructure modulaire.
- Développer les références numériques, la gestion des consentements et les registres de métadonnées ;
- Évaluer les progrès et ajuster les cadres en conséquence.

Partie 7. Impacts attendus : avantages économiques, administratifs et stratégiques

7.1 Facteurs de réussite

- Un leadership politique fort.
- Des cadres juridiques fiables.
- Une communication transparente.
- Conception conjointe avec les provinces, les territoires, les municipalités et les partenaires autochtones.

7.2 Avantages économiques

L'interopérabilité réduira les frictions réglementaires, améliorera la productivité et libérera la valeur des données pour l'innovation publique et privée. Les échanges internes et la reconnaissance des titres de compétences s'accéléreront.

7.3 Gains d'efficacité administrative

Les gouvernements réduiront les doublons, automatiseront les processus et amélioreront la réactivité. Les systèmes interopérables réduiront les coûts opérationnels et augmenteront la flexibilité.

7.4 Impact sociétal

Les services deviendront plus équitables et plus accessibles. L'inclusion numérique et la confiance des citoyens augmenteront à mesure que les gouvernements montreront leur capacité à fournir des services en temps réel.

7.5 Leadership international et alignement

Le Canada peut être le chef de file de la gouvernance fédérée de l'IA et de la transformation numérique démocratique, en influençant les partenaires du G7 et de l'OCDE par l'exemple.

7.6 Considérations financières

Les investissements initiaux dans la gouvernance et l'infrastructure permettront de réaliser des économies à long terme, d'obtenir un meilleur rendement de l'utilisation des données et de réduire les coûts de prestation des services.

Conclusion : saisir l’occasion pour l’avenir du Canada

Le fédéralisme canadien a toujours été fondé sur des partenariats. Après 1945, les gouvernements ont collaboré à la création d’importants programmes sociaux dans un esprit de fédéralisme coopératif. Dans les années 1960, les provinces, notamment le Québec, ont revendiqué une plus grande autonomie, marquant l’émergence d’un fédéralisme exécutif centré sur la négociation entre les premiers ministres.

Les années 1980 et 1990 ont toutefois révélé les limites de ce modèle. L’échec des réformes constitutionnelles a accru la méfiance et le déclin des forums formels a affaibli le dialogue intergouvernemental. Certaines provinces, en particulier celles riches en ressources, ont exprimé leur frustration face à l’intervention fédérale, notamment en matière d’environnement et de péréquation.

Ces tensions persistent. L’Alberta envisage un référendum sur la séparation en 2026 et le Parti québécois relance l’idée d’une indépendance à l’horizon 2030. Selon des sondages récents, une majorité de Canadiens considèrent que la collaboration fédérale-provinciale est dysfonctionnelle.

Deux modèles peuvent guider cette évolution : le fédéralisme solidaire, qui renforce les capacités de manière équitable, et le fédéralisme transformateur, qui met l’accent sur la modernisation et une gouvernance agile et centrée sur les citoyens. Une approche hybride, solidaire dans son intention et transformatrice dans son exécution, semble la plus prometteuse.

Les arguments en faveur de l’interopérabilité des données du secteur public sont convaincants et urgents. Sans elle, le Canada ne peut pas réaliser ses priorités nationales, qu’il s’agisse du logement, de la santé, de l’IA ou de la compétitivité économique. Grâce à elle, le Canada peut construire une fédération moderne, cohérente et souveraine, capable de relever les défis du XXIe siècle.

La prospérité du Canada au XXIe siècle ne viendra pas de réformes progressives, mais d’investissements transformateurs dans la façon dont nous mobilisons les connaissances, les données et l’intelligence collective. Nous vivons un moment historique. L’inaction serait un risque existentiel que nous ne pouvons plus nous permettre.

Agissons — ensemble, avec audace et sans délai.