

Mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) : Rapport 2018–2020 Canada

Daniel J. Paré, Université d'Ottawa

Table des matières

| | |
|--|----|
| Sommaire : Canada | 2 |
| I. Introduction | 5 |
| II. Contexte du gouvernement ouvert au Canada | 6 |
| III. Leadership et Processus multipartite | 11 |
| IV. Engagements | 22 |
| 1. Gouvernement ouvert facile à comprendre | 24 |
| 2. Transparence financière et reddition de comptes | 27 |
| 3. Transparence des entreprises | 30 |
| 4. Gouvernement numérique et services | 33 |
| 5. Science ouverte | 37 |
| 6. Démocratie saine | 41 |
| 7. Accès à l'information | 44 |
| 8. Dialogue féministe et inclusif | 50 |
| 9. Réconciliation et gouvernement ouvert | 54 |
| 10. Collectivité du gouvernement ouvert | 58 |
| V. Recommandations générales | 61 |
| VI. Méthodologie et sources | 65 |
| Annexe I. Aperçu du rendement du Canada tout au long de l'élaboration du plan d'action | 68 |



Sommaire : Canada

Le quatrième plan d'action du Canada est le premier du pays à être élaboré en partenariat avec un forum multipartite (FMP). Structuré sous les piliers de l'inclusion, de la participation et de l'impact, il développe les engagements des plans d'action précédents et met l'accent sur la promotion de l'égalité entre les genres. À l'avenir, la priorité devrait être accordée à l'affectation de ressources pour la mise en œuvre des engagements du PGO et pour faire en sorte que les questions abordées correspondent mieux aux priorités identifiées par les parties prenantes. Les plans futurs pourraient envisager d'adopter une approche axée sur les résultats ou la performance pour la conception et la mise en œuvre des plans.

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) est un partenariat mondial qui rassemble des réformateurs gouvernementaux et des dirigeants de la société civile pour créer des plans d'action qui rendent les gouvernements plus inclusifs, réactifs et responsables. Le mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) contrôle tous les plans d'action pour s'assurer que les gouvernements respectent leurs engagements. Le Canada s'est joint au PGO en 2011. Depuis, il a mis en œuvre trois plans d'action. Ce rapport évalue la conception du quatrième plan d'action du pays.

Aperçu général du plan d'action

La co-création et la mise en œuvre rapide du quatrième plan d'action du Canada coïncident avec le moment au cours duquel le pays a assumé le rôle de président du gouvernement du comité directeur du PGO aux côtés du président de la société civile, Nathaniel Heller. La co-création de ce plan d'action a impliqué la collecte d'informations à l'aide d'une multitude de plateformes en ligne et hors ligne. Au total, quelque 10 000 participants ont apporté environ 5 000 commentaires, idées et suggestions. Le Forum multipartite (FMP) a été lancé après que la majeure partie de ces contributions a été recueillie et que l'analyse de leur contenu ait débuté. Après sa création, le dialogue entre la société civile et les membres gouvernementaux du FMP s'est poursuivi, bien qu'à des degrés divers, avec les membres de la société civile impliqués dans la rédaction et l'information de nombreux aspects du plan d'action.

La principale leçon tirée des travaux du forum porte sur la mesure dans laquelle la combinaison des cycles budgétaires du gouvernement, des calendriers des ministères et des organismes et des politiques déterminera l'art du possible lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des engagements ambitieux dans le cadre des cycles de programme de deux ans du PGO. En l'absence d'alignement entre ces dernières considérations et les allocations budgétaires affectées nommément aux engagements du PGO, il est extrêmement difficile d'aller de l'avant avec les idées et suggestions ambitieuses proposées lors des processus de co-création.

Les engagements énoncés dans ce quatrième plan d'action reflètent les trois priorités que le gouvernement du Canada et le président de la société civile ont établies pour leurs mandats de coprésidence respectifs : l'inclusion, la participation et l'impact. À cet égard, il convient de noter en particulier l'inclusion dans le plan d'un engagement axé exclusivement sur le dialogue féministe et inclusif,

Tableau I. En bref

Participant depuis : 2011
Plan d'action en révision : 2018-2020
Type de rapport : Rapport de conception
Nombre d'engagements : 10

Élaboration du plan d'action

Existe-t-il un Forum multipartite : Oui
Niveau d'influence du public : Participation
Agi contrairement au processus du PGO : Non

Conception du plan d'action

| | |
|---|----|
| Engagements pertinents aux valeurs du PGO (100 %) | 10 |
| Engagements transformateurs | 0 |
| Potentiellement phares | 0 |

Mise en œuvre du plan d'action

Engagements phares : S.O.
Engagements complétés : S.O.
Engagements avec COLG* noté comme important : S.O.
Engagements avec COLG* noté comme remarquable : S.O.



et le fait qu'il ait fait l'objet d'un examen féministe et ACS + par des consultants experts externes avant sa publication.

Le prochain plan d'action gagnerait à avoir une portée plus étroite et des engagements qui amènent un gouvernement ouvert et des données ouvertes à agir plus directement sur les défis, les enjeux et les problèmes qui touchent la vie quotidienne et le bien-être des Canadiens.

Tableau 2. Engagements dignes de mention

| Description de l'engagement | À l'avenir | État à la fin du cycle de mise en œuvre |
|---|--|--|
| <p>Engagement 3 : Transparence des entreprises</p> <p>Collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'exiger des sociétés fédérales qu'elles détiennent des renseignements sur la propriété bénéficiaire.</p> | <p>Le potentiel transformateur de cet engagement dépend de la poursuite de la coordination entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et de l'extension au public du droit d'accéder aux dossiers de propriété bénéficiaire</p> | <p>À évaluer à la fin du cycle du plan d'action.</p> |
| <p>Engagement 7 : Accès à l'information</p> <p>Effectuer un examen de la Loi sur l'accès à l'information, et améliorer à la fois les outils de demande de renseignements du gouvernement et la transparence au sujet des renseignements personnels que détient le gouvernement.</p> | <p>Le processus d'examen pourrait viser à générer une législation sur l'accès à l'information conforme aux meilleures pratiques internationales en matière de droit à l'information. Cela comprend l'élargissement du pouvoir du commissaire à l'information de rendre des ordonnances contraignantes aux institutions gouvernementales et la révocation des exclusions actuelles des demandes d'AIPRP des cabinets ministériels et du Cabinet du premier ministre, ainsi que des conseils ministériels et des documents confidentiels du Cabinet.</p> | <p>À évaluer à la fin du cycle du plan d'action.</p> |
| <p>Engagement 8 : Dialogue féministe et inclusif</p> <p>Soutenir une plus grande inclusion et une plus grande diversité dans les activités de mobilisation du gouvernement fédéral, notamment en considérant une perspective intersectionnelle aux activités de gouvernement ouvert.</p> | <p>La démonstration de l'impact de cet engagement dépend de la spécification de repères et de paramètres permettant de déterminer si ou dans quelle mesure les résultats escomptés sont atteints. Ces outils sont tout aussi importants pour identifier ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Il sera également important de travailler directement avec les groupes de recherche d'équité pour identifier les problèmes les plus pertinents et les plus urgents à résoudre.</p> | <p>À évaluer à la fin du cycle du plan d'action.</p> |

Recommandations

Les recommandations du MEI visent à éclairer l'élaboration du prochain plan d'action et à guider la mise en œuvre du plan d'action actuel.

Tableau 3. Cinq recommandations clés du MEI

| | |
|---|---|
| 1 | Adopter une approche basée sur les défis/enjeux/problèmes pour rédiger les futurs engagements et développer des jalons clairs construits autour de problèmes économiques, environnementaux, politiques ou sociaux spécifiques |
| 2 | Délimiter les délais de co-création et de mise en œuvre des engagements à court et à long terme |
| 3 | Consolider le rôle du FMP et étendre sa portée directement aux ministères et organismes principaux |
| 4 | Affecter des ressources propres à la mise en œuvre des engagements du PGO |
| 5 | Mettre en œuvre une approche axée sur les résultats pour la conception et la mise en œuvre du plan d'action |

À propos du MEI

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) vise à obtenir des engagements concrets de la part des gouvernements dans le but de promouvoir la transparence et l'autonomisation des citoyens, de lutter contre la corruption et d'exploiter les nouvelles technologies pour renforcer la gouvernance. Le mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) du PGO évalue l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action nationaux pour favoriser le dialogue entre les parties prenantes et améliorer la responsabilisation.



Daniel J. Paré est professeur agrégé en communication et études des médias au Département de communication de l'Université d'Ottawa à Ottawa, au Canada. Dans le cadre de sa double affectation, il enseigne également à l'Institut de recherche sur la science, la société et la politique publique (ISSP) de l'université et son École des sciences de l'information (ÉSIS). Ses recherches portent sur les défis de gouvernance découlant des innovations dans les technologies de l'information et de la communication. Ses recherches actuelles examinent comment la « plateformisation » et la « datafication » ont un impact sur l'équilibre entre les droits publics des citoyens à la liberté d'expression et leurs obligations contractuelles privées sur le lieu de travail.

I. Introduction

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) est un partenariat mondial qui rassemble des réformateurs gouvernementaux et des dirigeants de la société civile pour créer des plans d'action qui rendent les gouvernements plus inclusifs, réactifs et responsables. Les engagements pris dans le cadre du plan d'action peuvent s'appuyer sur les efforts existants, mettre au point de nouvelles étapes pour achever les réformes en cours ou amorcer une action dans un domaine entièrement nouveau. Le mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) du PGO contrôle tous les plans d'action pour s'assurer que les gouvernements respectent leurs engagements. La société civile et les leaders du gouvernement se tournent vers les évaluations afin de réfléchir à leurs propres progrès et déterminer si les actions ont eu un impact sur la vie des gens.

Le Canada s'est joint au PGO en 2011. Ce rapport couvre l'élaboration et la conception du quatrième plan d'action du Canada pour 2018-2020.

Le mécanisme d'évaluation indépendant du PGO a établi un partenariat avec Daniel J. Paré du Département de communication et de l'Institut de recherche sur la science, la société et la politique publique (ISSP) de l'Université d'Ottawa, qui a effectué cette évaluation. Le MEI vise à éclairer le dialogue en cours sur l'élaboration et la mise en œuvre des engagements futurs. Pour une description complète de la méthodologie du MEI, veuillez visiter <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Contexte du gouvernement ouvert au Canada

Ce quatrième plan d'action national intègre les mêmes priorités mondiales que le Canada a établies pour le partenariat à titre de coprésident du comité directeur : inclusion, participation et impact, avec la responsabilité de promouvoir l'équité entre les genres et une meilleure gouvernance aux niveaux national et international. Bien que ce plan se poursuive et mette à jour un certain nombre d'initiatives présentes dans le plan d'action 2016-2018, ses engagements ne sont toujours pas définis clairement en ce qui concerne les résultats attendus, ce qui limite la capacité de compréhension de son ambition, notamment dans les domaines de l'accès à l'information et de la propriété bénéficiaire.

Comme indiqué dans les rapports antérieurs du MEI propres au Canada, la division politique des pouvoirs/responsabilités au Canada limite la capacité du gouvernement fédéral à influencer unilatéralement sur le changement pancanadien, ce qui rend ce changement tributaire de la coopération intergouvernementale.¹ Au Canada, l'autorité gouvernementale est répartie entre onze autorités : la Couronne fédérale et dix Couronnes provinciales. La répartition des pouvoirs législatifs entre les gouvernements fédéral et provinciaux est établie dans les lois constitutionnelles de 1867 et 1982.² Les articles 92, 92 (A) et 93 de la loi précisent que les pouvoirs exclusifs des législatures provinciales portent sur les questions locales, notamment : la fiscalité directe dans la province, la gestion/vente des terres publiques appartenant à la province, les prisons, les hôpitaux, les municipalités, la formalisation du mariage, la propriété et les droits civils, l'administration de la justice civile/pénale, l'éducation, la constitution de sociétés, les ressources naturelles, les questions de nature purement locale ou privée.³ L'autorité gouvernementale des trois territoires du Canada — les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut et le Yukon — est déléguée par le gouvernement fédéral. À l'heure actuelle, les pouvoirs dévolus aux législatures des Territoires du Nord-Ouest⁴ et du Yukon⁵ sont à peu près conformes à ceux que la Constitution prévoit pour les provinces.⁶ Au Nunavut, toutefois, le pouvoir/responsabilité de la gestion des terres et des ressources sont actuellement détenus par les relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada.⁷

Le Canada participe au PGO à titre officiel depuis septembre 2011 et s'est officiellement joint au partenariat en avril 2012. Son premier⁸ et deuxième⁹ plan d'action se concentraient sur quatre domaines principaux : données ouvertes; information ouverte; dialogue ouvert; et renforcer les fondements des réformes d'un gouvernement ouvert. Le troisième plan d'action du Canada¹⁰ était structuré autour de quatre domaines : ouvert par défaut; transparence fiscale; innovation, prospérité et développement durable. Les activités décrites dans son quatrième plan d'action¹¹ complètent un certain nombre d'initiatives des plans d'action antérieurs et s'articulent autour de trois priorités : l'inclusion, la participation et l'impact. Ensemble, les quatre plans d'action ont défini quelque 56 engagements.

Le 1er octobre 2017, le Canada est devenu membre du comité directeur du PGO.¹² Un an plus tard, il a assumé le rôle de président principal du gouvernement (1er octobre 2018 — 30 septembre 2019), aux côtés de Nathaniel Heller, président principal de la société civile (1er octobre 2018 — 30 septembre 2019).¹³ Le gouvernement du Canada (GC) et Nathaniel Heller ont établi trois priorités pour leur mandat de coprésidence : l'inclusion, la participation et l'impact.¹⁴ Un élément central de ces priorités est la responsabilité de promouvoir l'équité entre les genres et une meilleure gouvernance à l'échelle nationale et internationale grâce à une initiative phare du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) intitulée Gouvernement ouvert et féministe (GOF).¹⁵ Un outil de suivi public en ligne, mis à jour mensuellement, a également été créé, permettant aux parties intéressées de suivre les progrès dans la réalisation de quatorze objectifs correspondant aux trois domaines prioritaires.¹⁶ En mai 2019, le Canada a accueilli le Sommet mondial pour un gouvernement ouvert, réunissant quelque 2600 participants du monde entier pour discuter et partager des connaissances sur les méthodes de gouvernement ouvert.¹⁷

À l'échelle internationale, le Baromètre des données ouvertes note une augmentation constante des initiatives de données ouvertes au Canada depuis 2013 et classe le pays aux côtés du Royaume-Uni, de l'Australie, de la Corée du Sud et de la France en tant que leader mondial dans la prévalence de telles initiatives.¹⁸ L'enquête sur le budget ouvert 2017 du Partenariat budgétaire international place le Canada

bien au-dessus de la moyenne mondiale en matière de transparence budgétaire, signalant que le pays fournit au public des informations budgétaires complètes et utiles.¹⁹ Il note cependant que le public a peu de possibilités de s'engager dans le processus budgétaire et recommande l'élaboration d'un budget citoyen. Au cours des cinq années entre 2013 et 2018, le Canada a été classé parmi les meilleurs pays où les journalistes disposent de plus de liberté, selon le Classement mondial de la liberté de la presse de Reporters sans frontières, oscillant entre les positions 8 et 22. L'indice a classé le Canada au 18^e rang sur 180 pays en 2018.²⁰ Entre 2014 et 2018, le rapport *Freedom on the Net* de Freedom House a systématiquement évalué l'environnement en ligne du pays comme étant « libre ». ²¹ Le Canada se classe également parmi les dix premiers pays perçus comme les moins corrompus entre 2012 et 2018, selon l'Indice de perception de la corruption 2018 de *Transparency International*.²²

Le Canada se classe également près du 100^e percentile sur des indicateurs tels que l'expression et la responsabilité, l'efficacité du gouvernement, la qualité de la réglementation, l'état de droit et le contrôle de la corruption dans les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale de 2019.²³ Il est classé au troisième rang de l'*International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index 2019*, se classant au premier rang pour la gestion des ressources humaines et l'inclusion, et au deuxième rang pour l'intégrité.²⁴ En effet, le Canada se classe dans les cinq premiers rangs pour chacun des douze attributs évalués par InCiSE, sauf pour l'ouverture où il est classé 8^e. Selon les auteurs de l'indice, le classement relativement inférieur du Canada en matière d'ouverture est en grande partie dû au fait qu'il obtient des scores inférieurs quant au thème du droit à l'information.²⁵ Sur l'échelle de l'indice mondial du droit à l'information du *Center for Law and Democracy*, le score global de la Loi sur l'accès à l'information du Canada a connu un changement minimal au cours des trois dernières années, bien que sa position, par rapport à d'autres pays, soit passée de 49^e (en 2017) à 57^e. Comme expliqué dans leur rapport, le déclin du positionnement du Canada est lié à une combinaison de progrès réalisés par d'autres pays dans ce domaine et au fait que la Loi sur l'accès à l'information du Canada de 1983 n'avait pas été mise à jour de manière digne de mention depuis et ce, jusqu'en juin 2019.²⁶

Le Basel AML Index, qui s'appuie sur les données de 15 sources disponibles, notamment le Groupe d'action financière (GAFI), *Transparency International*, la Banque mondiale et le Forum économique mondial pour mesurer le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, rapporte que ces activités ont légèrement augmenté au Canada entre 2016 et 2019.²⁷ Selon un récent rapport commandé par le gouvernement de la Colombie-Britannique,²⁸ la province représentait environ 16 % des 46,7 milliards de dollars canadiens blanchis dans l'économie canadienne en 2018,²⁹ le marché immobilier en plein essor de la province servant de point chaud pour une grande partie de cette activité.³⁰

Portée du plan d'action par rapport au contexte national

D'une manière générale, le plan d'action 2018-2020 aborde l'essentiel des thèmes identifiés par les parties prenantes lors des consultations.³¹ L'analyse des données recueillies par le Secrétariat du Conseil du Trésor au cours de l'automne 2017 a identifié trois priorités thématiques qui ont marqué un changement par rapport à celles des consultations sur le plan d'action antérieur :

1. une convergence de gouvernement numérique et ouvert qui combine les notions d'expérience utilisateur, d'architecture Web et de réparabilité avec la nécessité d'incorporer un facteur humain en fournissant « des informations plus contextuelles sur les données ouvertes, y compris une ligne directe vers les propriétaires de données »;³²
2. la nécessité de fournir davantage de données en temps réel et d'interfaces de programmation d'applications (API); et
3. voir le gouvernement ouvert comme un contrepoids au déclin démocratique tant au pays qu'à l'étranger. L'idée ici est que la transparence à laquelle aspire un gouvernement ouvert peut favoriser la confiance dans les institutions publiques et, à son tour, renforcer la démocratie.

Le premier des « nouveaux » thèmes est évident dans les engagements 1 — *Gouvernement ouvert facile à comprendre*, et 4 — *Gouvernement numérique et services*. Les deux sont des domaines dans lesquels le Canada a déjà fait des progrès et pour lesquels des priorités changeantes offrent des possibilités d'amélioration continue. Tirer parti d'un gouvernement ouvert comme outil pour lutter contre le déclin démocratique est au centre de l'engagement 6 — *Démocratie saine*. Les engagements restants reflètent

des idées et des préoccupations qui ont émergé autour d'une dizaine de thèmes qui ont été préidentifiés par le gouvernement et utilisés pour guider les discussions de consultation.³³ Par exemple, l'engagement 8 — *Dialogue féministe et inclusif*, qui coïncide avec la priorité accordée par le gouvernement du Canada à l'inclusion, est né des idées avancées lors des discussions publiques en ligne et hors ligne sur les personnes autorisées à participer au gouvernement ouvert et à d'autres domaines de politique publique, et la dynamique du pouvoir en jeu dans ces discussions. Le message clé est que les processus de gouvernement ouvert — et d'autres politiques publiques — qui prétendent être aveugles au genre ne sont pas neutres de ce seul fait.

Il convient de noter que, bien que les deux priorités énumérées ci-dessus soient manifestement importantes pour garantir la facilité d'utilisation des données et une fonctionnalité accrue, elles diffèrent et sont subordonnées à la base fondamentale des données ouvertes et de la gouvernance ouverte pour les Premières Nations. Comme l'a souligné un chef de file de la gouvernance des données des Premières Nations, du point de vue des Premières Nations, la priorité absolue est l'exercice et la reconnaissance des droits inhérents et protégés par la Constitution de gouverner leurs ressources, y compris les ressources d'information.

De manière générale, le plan d'action 2018-2020 comporte trois aspects essentiels.

1. Il vise à aborder un large éventail de questions et impose la responsabilité d'un engagement inclusif reflétant « *les besoins et les attentes des communautés sous-représentées, y compris les groupes de recherche d'équité comme les femmes, les filles, les personnes LGBTQ2, les communautés racisées, les personnes handicapées, les jeunes Canadiens, les Canadiens à faible revenu et autres.* »³⁴
2. Les engagements individuels ainsi que les jalons sont définis de manière large et imprécise. Cette lacune a été identifiée et signalée dans chacun des trois plans d'action précédents et affecte la capacité du MEI à évaluer l'ambition des engagements.
3. À l'exception de l'engagement 8 — *Dialogue féministe et inclusif*, les engagements du plan d'action sont largement orientés vers la réalisation d'un gouvernement ouvert à grande échelle et de résultats centrés sur les données ouvertes, au lieu de traiter le gouvernement ouvert et les données ouvertes comme des mécanismes pour s'attaquer à des problèmes culturels, économiques, sociaux ou technologiques particuliers. En termes simples, il y a une propension à présenter un gouvernement ouvert comme une fin plutôt que comme un moyen.

Le Canada est un chef de file mondial en matière de gouvernement ouvert, comme en témoigne sa position dans plusieurs classements mondiaux. Cependant, un certain nombre des préoccupations signalées dans le *rapport d'étape 2016-2017*³⁵ et le *rapport de fin de mandat 2016-2018*³⁶ du MEI continuent de résonner parmi les intervenants de la société civile, les chefs de file de la gouvernance des données des Premières nations et les autres parties intéressées interviewées pour ce rapport. À cet égard, les perspectives divergentes concernant l'action du gouvernement en matière de propriété bénéficiaire, la Loi sur l'accès à l'information du Canada récemment mise à jour et l'engagement 7 — *Accès à l'information* dans le plan d'action actuel sont exemplaires. Ils attirent directement l'attention sur la question de savoir si, et dans quelle mesure, les réformes entreprises dans ce domaine répondent aux attentes des intervenants d'un gouvernement ouvert. Cela indique un éventuel décalage entre ce que les acteurs non gouvernementaux demandent et ce que le gouvernement fédéral peut offrir par le biais des plans d'action du PGO. Pour l'élaboration de plans futurs, le processus de co-création pourrait aborder cette question pour une meilleure compréhension de l'importance des engagements de renforcement des capacités pour permettre des réformes gouvernementales ouvertes ainsi que la demande de résultats ambitieux.

¹ Voir, Francoli, Mary (2015). Mécanisme d'évaluation indépendant (MEI): Rapport d'étape du Canada 2014-2015. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/1.Canada14-15_English_Final_0_0.pdf

² *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*. Voir, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/>. Contrairement aux provinces dont le pouvoir et l'autorité découlent de la Loi constitutionnelle de 1867, c'est le Parlement du Canada qui délègue le pouvoir aux gouvernements territoriaux du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut.

-
- ³ Gouvernement du Canada (2017). Le partage constitutionnel des pouvoirs législatifs. <https://www.canada.ca/en/intergovernmental-affairs/services/federation/distribution-legislative-powers.html>
- ⁴ Les pouvoirs de gestion des terres et des ressources ont été transférés aux Territoires du Nord-Ouest le 1er avril 2014. Voir, Le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1352398433161/1539625360223>
- ⁵ Les pouvoirs de gestion des terres et des ressources ont été transférés au Yukon le 1er avril 2003. Voir, Le transfert des responsabilités au Yukon. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1352470994098/1535467403471>
- ⁶ Voir, Gouvernements territoriaux au Canada. L'Encyclopédie canadienne. <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/territorial-government>
- ⁷ Voir, Transfert des responsabilités au Nunavut, <https://www.canada.ca/en/crown-indigenous-relations-northern-affairs/news/2019/08/nunavut-devolution.html>
- ⁸ Voir, Plan d'action du Canada pour un gouvernement ouvert 2012-2014 <https://open.canada.ca/en/canadas-action-plan-open-government>
- ⁹ Voir, Plan d'action du Canada pour un gouvernement ouvert 2014-16 <https://open.canada.ca/en/content/canadas-action-plan-open-government-2014-16>
- ¹⁰ Voir, Le troisième Plan biennal dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert <https://open.canada.ca/en/content/third-biennial-plan-open-government-partnership>
- ¹¹ Voir, Plan d'action national du Canada pour un gouvernement ouvert de 2018-2020 <https://open.canada.ca/en/content/canadas-2018-2020-national-action-plan-open-government>
- ¹² Partenariat pour un gouvernement ouvert (7 mars 2017). Le Canada, l'Italie, l'Afrique du Sud et la Corée du Sud élus pour diriger le Partenariat pour un gouvernement ouvert <https://www.opengovpartnership.org/about/news-and-events/canada-italy-south-africa-and-south-korea-elected-lead-open-government>
- ¹³ Partenariat pour un gouvernement ouvert (1er octobre 2018). Le Canada entame son année à la tête du Partenariat international pour un gouvernement ouvert. <https://www.opengovpartnership.org/about/news-and-events/canada-begins-its-year-of-leading-international-open-government-partnership>. Voir aussi, Unité de soutien du Partenariat pour un gouvernement ouvert (17 octobre 2018). Le PGO annonce le gouvernement du Canada et Nathaniel Heller comme coprésidents principaux pour 2018-2019. <https://www.opengovpartnership.org/news/ogp-announces-government-of-canada-and-nathaniel-heller-as-lead-co-chairs-for-2018-19/>
- ¹⁴ Les trois priorités sont également manifestes dans le Plan d'action national 2018-2020 du Canada pour un gouvernement ouvert, et plus explicitement dans les engagements 8 et 10. Le gouvernement du Canada et Nathaniel Heller (n.d.) Co-Chair Vision for Open Government Partnership (10/2018 – 9/2019). https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/GovCan_Heller_Co-Chair-Vision_20190928_EN.PDF
- ¹⁵ Centre de recherches pour le développement international (18 juillet 2018). Nouvelle initiative Gouvernement ouvert et féministe <https://www.idrc.ca/en/news/new-feminist-open-government-initiative>
- ¹⁶ Voir, 2018-19 Co-Chair Vision for the Open Government Partnership - Outil de suivi. <https://docs.google.com/document/d/1GGVigWUkNs14SyC53My6PMgqbNKhrk5Gn10U91jGM/edit>
- ¹⁷ Voir, <https://ogpsummit.org/en/>
- ¹⁸ World Wide Web Foundation (2018). Open Data Barometer - Leaders Edition. Washington DC: World Wide Web Foundation. <https://opendatabarometer.org/doc/leadersEdition/ODB-leadersEdition-Report.pdf>
- ¹⁹ International Budget Partnership, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=ca#transparency>
- ²⁰ Reporters sans frontières, <https://rsf.org/en/canada>
- ²¹ Freedom House, Freedom on the Net, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/canada>. Citant les chiffres de 2017 du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), le rapport note que, bien que le Canada affiche un taux de pénétration d'Internet de 89,8%, un « écart entre les zones urbaines et rurales pour l'accès à Internet à haute vitesse demeure prononcé », les prix de l'accès à Internet étant plus élevés dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Voir aussi CBC News (13 août 2019). High cost of internet access leaving low-income families behind <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/barriers-to-digital-equity-acorn-canada-report-low-income-families-1.5244339>
- ²² Le classement du Canada a enregistré une légère baisse de la 7e à la 9e place entre 2016 et 2018. Voir, <https://www.transparency.org/cpi2018>.
- ²³ Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de gouvernance, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>
- ²⁴ International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index, <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf>
- ²⁵ L'indicateur d'ouverture comporte cinq thèmes: degré et qualité de consultation de la société; existence et qualité des mécanismes de plainte; disponibilité et accessibilité des données gouvernementales; impact des données gouvernementales; droit à l'information; et publication des lois.
- ²⁶ Voir, <https://www.rti-rating.org/historical/>.
- ²⁷ International Centre for Asset Recovery (Août 2019). Basel AML Index 2019: A country ranking and review of money laundering and terrorist financing risks around the world. Basel Institute on Governance. <https://www.baselgovernance.org/sites/default/files/2019-08/Basel%20AML%20Index%202019.pdf>. Entre 2016 et 2019, le classement annuel du Canada était le suivant:

| Année | Rang du Canada | Score composite | Nombre de pays classés | Basel AML Index Report |
|--------------------------|----------------|-----------------|------------------------|---|
| 2016 | 106 | 5.26 | 152 | https://www.caribbeanderisking.com/sites/default/files/Basel%20AML%20Index%20Report%202016.pdf |
| 2017 | 103 | 5.00 | 149 | https://www.adgm.com/-/media/project/adgm/operating-in-adgm/financial-crime-prevention-unit/useful-links/basel_aml_index_report_2017.pdf |
| 2018 | 86 | 4.92 | 203 | https://www.baselgovernance.org/sites/default/files/2019-02/basel_aml_index_10_09_2018.pdf |
| 2019 ²⁹ 19 | 4.92 | 125 | | |

²⁸ Maloney, Maureen., Somerville, Tsur., & Unger, Brigitte. (31 mars 2019). Combatting Money Laundering in BC Real Estate. Expert Panel on Money Laundering in BC Real Estate.

https://news.gov.bc.ca/files/Combatting_Money_Laundering_Report.pdf

²⁹ Le rapport sur la stratégie internationale de lutte contre les stupéfiants du Département d'État des États-Unis pour 2019 définit le Canada comme l'un des « important États en matière de blanchiment d'argent en 2018 ». Le Foreign Assistance Act de 1961 du gouvernement américain définit un « important pays en matière de blanchiment d'argent » comme un pays « dont les institutions financières effectuent des transactions en devises pour des montants importants provenant du trafic international de stupéfiants » (FAA § 481(e)(7)). Voir, United States Department of State (2019). International Narcotics Control Strategy Report. Volume II. Money Laundering. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. March. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/03/INCSR-Vol-INCSR-Vol.-2-pdf.pdf>

³⁰ MacDonald, Alistair., Vieira, Paul., & Monga, Vipal. (8 août 2018). The money laundering hub on the U.S. border? Wall Street Journal (Online) Retrieved from <https://www.wsj.com/articles/canada-comes-under-fire-for-money-laundering-lapses-1533729600>. Voir aussi, Comeau, Kevin (2019). Why We Fail to Catch Money Launderers 99.9 percent of the Time. C.D. Howe Institute, E-Brief, Financial Services and Regulation. 7 mai.

https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/Final%20for%20release%20e-brief_291_web%20%28003%29.pdf; St. Denis, Jen (6 mai 2019). Canada missing 99.9 per cent of money laundering because

of weak rules, expert estimates. The Star. <https://www.thestar.com/news/canada/2019/05/06/canada-missing-999-per-cent-of-money-laundering-because-of-weak-rules-expert-estimates.html>; Oved, Marco Chown, (21 mars 2019). Dirty money

is driving up Toronto real estate prices, report says. The Star. <https://www.thestar.com/news/canada/2019/03/21/dirty-money-is-driving-up-toronto-real-estate-prices-report-says.html>

³¹ Voir, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2019). Ce que nous avons entendu – Rapport sommaire.

<https://open.canada.ca/en/content/what-we-heard-summary-report-0>

³² Ibid.,

³³ Ces dix thèmes étaient les suivants: dialogue ouvert et politique; données ouvertes; pensée centrée sur l'utilisateur; transparence financière; information ouverte; gouvernance et ressources; science ouverte; service; réconciliation; et innovation sociale. Voir, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2019). Ce que nous avons entendu – Rapport sommaire. <https://open.canada.ca/en/content/what-we-heard-summary-report-0>

³⁴ Voir, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2019). Ce que nous avons entendu – Rapport sommaire.

<https://open.canada.ca/en/content/what-we-heard-summary-report-0>

³⁵ Voir, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/03/Canada_MidTerm-Report_2016-2018_EN_for-public-comment.pdf

³⁶ Voir, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/Canada_End-Term_Report_2016-2018_EN.pdf

III. Leadership et Processus Multipartite

Le Forum multipartite a officiellement été lancé en janvier 2018. Sa première année est mieux caractérisée comme une période d'apprentissage par la pratique et de renforcement de la confiance entre les membres. Deux domaines d'apprentissage essentiels ont été abordés : (i) comment fonctionnent les processus décisionnels internes au gouvernement et (ii) dans quelle mesure l'acceptation et la mise en œuvre d'initiatives ambitieuses de gouvernement ouvert sont-elles subordonnées au calendrier commun des processus de cocréation de plans d'action, des cycles budgétaires du gouvernement et des calendriers de fonctionnement des ministères. Le maintien d'un dialogue ouvert et l'instauration d'un climat de confiance entre le gouvernement et les membres de la société civile faisant partie du Forum multipartite étaient essentiels pour résoudre un certain nombre de problèmes rencontrés au cours du processus de développement du plan d'action.

3.1 Leadership

Cette sous-section décrit le leadership et le contexte institutionnel du PGO au Canada.

L'engagement du Canada envers le PGO n'est pas ancré dans un mandat juridiquement contraignant. Il est plutôt enraciné dans une lettre d'intention de septembre 2011 à la secrétaire d'État américaine de l'époque, Hillary Rodham Clinton, remerciant les États-Unis d'avoir invité le Canada à se joindre au Partenariat pour un gouvernement ouvert et confirmant à la fois l'engagement du gouvernement à l'ouverture gouvernementale et son intention de participer au PGO.³⁷ Depuis le lancement du premier plan d'action du Canada (2012-2014) lors de l'assemblée annuelle 2012 du PGO à Brasilia, la participation du gouvernement du Canada au Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) est dirigée par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT).³⁸

La participation du Canada à la coprésidence du comité directeur du PGO (2018-2019) témoigne de l'intérêt du gouvernement pour un gouvernement ouvert à l'échelle nationale et internationale. En ce qui concerne la coordination des activités du gouvernement ouvert à l'échelle fédérale, peu de changements ont été apportés à ce qui était décrit dans le *Rapport d'étape du Canada 2016-2017 du MEI* :³⁹

- Le Comité directeur des directeurs généraux sur le gouvernement ouvert continue de fournir « un soutien et des conseils pour faire progresser les efforts du gouvernement ouvert à travers le gouvernement du Canada », notamment en élaborant et en mettant en œuvre les plans d'action du gouvernement canadien. Ses membres sont des membres du personnel de direction responsables des activités liées au gouvernement ouvert au sein de leurs ministères et organismes respectifs;⁴⁰
- Le Groupe de travail sur le gouvernement ouvert du Canada « favorise la mise en œuvre des principes de données ouvertes, d'information ouverte et d'engagement du public » aux niveaux fédéral, provincial et municipal et contribue à la définition d'une « orientation stratégique à l'appui d'un gouvernement ouvert pancanadien », notamment les activités du PGO du Canada et le Sommet canadien des données ouvertes. Les membres de ce groupe de travail sont composés de cadres directeurs provenant des multiples niveaux de gouvernement au Canada;⁴¹ et
- Le Groupe de travail sur le développement des ressources du gouvernement ouvert, composé de fonctionnaires fédéraux chargés de la mise en œuvre du gouvernement ouvert, élabore des outils et des ressources que les ministères et organismes du gouvernement fédéral peuvent utiliser pour faciliter leur travail au sein du gouvernement ouvert.

Comme les plans d'action précédents du Canada, ce quatrième plan a nécessité une coordination entre plusieurs organismes gouvernementaux. Quelque 18 ministères et organismes gouvernementaux ont participé et participent toujours à son développement et à sa mise en œuvre, notamment :

| | |
|--|---|
| ➤ École de la fonction publique du Canada (EFPC) | ➤ Bibliothèque et Archives Canada (BAC) |
|--|---|

| | |
|--|---|
| ➤ Patrimoine canadien (PCH) | ➤ Conseil national de recherches Canada (CNRC) |
| ➤ Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) | ➤ La Plateforme géospatiale fédérale (PGF) de Ressources naturelles Canada (RNCa) |
| ➤ Ministère des Finances Canada (FIN) | ➤ Bureau du (de la) conseiller (ère) scientifique en chef |
| ➤ Emploi et Développement social Canada (EDSC) | ➤ Bureau du Conseil privé (BCP) |
| ➤ Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) | ➤ Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) |
| ➤ Affaires mondiales Canada (AMC) | ➤ Statistique Canada (StatCan) |
| ➤ Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) | ➤ Condition féminine Canada (CFC) |
| ➤ Centre de recherches pour le développement international (CRDI) à travers Données ouvertes pour le développement (DOD) | ➤ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) |

Dans son budget fédéral de 2016, le gouvernement canadien a augmenté le budget du Secrétariat du Conseil du Trésor pour les activités du gouvernement ouvert dans leur ensemble en consacrant 11,5 millions de dollars canadiens pour la période allant de 2016 à 2021.⁴² Le budget annuel destiné à améliorer l'accès à l'information et à développer les initiatives de Données ouvertes s'élevait à 5 et 6 millions de dollars canadiens pour les exercices 2016-2017 et 2017-2018 respectivement.⁴³ Cela dit, il convient de noter qu'il n'y a pas d'allocation budgétaire particulière au PGO pour la mise en œuvre des engagements du plan d'action du PGO. Bien que les activités de gouvernement ouvert constituent un élément central des mandats de base des ministères, la réalisation des engagements du plan d'action du PGO ne fait pas officiellement partie de ces mandats.⁴⁴ Au lieu de cela, les ministères et les organismes qui ont convenu avec le SCT de mener à bien les activités du plan d'action du PGO doivent le faire conformément à leurs budgets annuels respectifs. En termes simples, aucun « nouvel » argent n'est mis à disposition pour faciliter la réalisation des engagements ou des jalons du plan d'action du PGO.

Au sein du SCT, le leadership sur le terrain n'a pas changé entre les troisième et quatrième plans d'action du Canada, Jamie Boyd occupant le poste de directeur du gouvernement ouvert,⁴⁵ et Mélanie Robert celui de directrice générale, Services et Gouvernement ouvert. Le nombre d'employés à temps plein au SCT fluctue. Lors du processus de conception et de co-création du plan d'action, il y avait 28 employés à temps plein, dont environ 18 participaient à des travaux liés au gouvernement ouvert dans l'ensemble du gouvernement.⁴⁶ Pour ces personnes, l'exercice d'activités liées au PGO constitue un sous-ensemble de leurs tâches. Comme exprimé par Jamie Boyd, « *il n'y a pas de distinction entre les travaux liés au PGO au sein du SCT* ».

Ensemble, trois facteurs interdépendants ralentissent la conception de plans d'action et d'engagements ambitieux. Premièrement, bien que la responsabilité en matière de supervision et de mise en œuvre des plans d'action du PGO du Canada relève de la compétence de l'équipe du gouvernement ouvert du SCT, ce sont les ministères et organismes fédéraux — parfois en collaboration avec le SCT — qui sont responsables du respect des engagements et des jalons. En tant que telle, la fonction principale de l'équipe du gouvernement ouvert est celle de coordinateur et de facilitateur. Dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre du plan d'action, l'équipe du gouvernement ouvert sert visiblement d'intermédiaire entre les membres de la société civile du Forum multipartite (FMP) et les cadres supérieurs des ministères et organismes responsables de la mise en œuvre réussie des engagements et des jalons respectifs. L'un des éléments essentiels de ce rôle d'intermédiaire consiste à amener les dirigeants et le personnel des ministères à comprendre comment les questions à prendre en compte dans les plans d'action s'intègrent à la fois dans leurs notes ministérielles respectives et dans le processus du PGO.

Deuxièmement, et comme indiqué ci-dessus, les actions spécifiées dans les engagements sont conçues et mises en œuvre conformément aux budgets annuels et aux calendriers de fonctionnement existants des ministères et organismes responsables. Les ministères et organismes-chefs de file participants ne disposent pas de lignes budgétaires consacrées de façon spécifique à la réalisation des engagements et des jalons du plan d'action du PGO; les activités du PGO ne font pas partie de leurs mandats fondamentaux. Cela sert à orienter la réflexion sur le contenu du plan d'action et de l'engagement, vers des produits livrables qui cadrent avec les initiatives ministérielles existantes et qui peuvent être atteints avec succès malgré les contraintes combinées des budgets existants, des calendriers de fonctionnement et de la période de deux ans des cycles du plan d'action du PGO.

Le troisième facteur, et le plus important, est le temps requis pour obtenir le financement et les approbations nécessaires à la mise en œuvre d'initiatives ambitieuses (voir encadré I).⁴⁷ Selon presque tous les membres de la société civile participant au FMP, cela a été l'une de leurs expériences d'apprentissage les plus révélatrices en tant que membre du forum.

Commentant cette observation, un membre gouvernemental du FMP a constaté que :

La transparence est un processus qui prend du temps. Mais vous ne savez pas nécessairement cela d'avance. Il y a des coûts reliés à l'ouverture. Et vous devez vous assurer que vous êtes transparent.

Mener le processus d'approbation avec succès prend généralement de 8 à 18 mois, et ce n'est qu'après avoir été menée à bien que la « nouvelle » idée ambitieuse peut être présentée comme un engagement « formel » dans un plan d'action. En d'autres termes, la mise en œuvre de réformes ambitieuses ou transformatrices du PGO dépend, en partie, de la présence d'un écart d'environ un an entre la phase de génération d'idées du processus de co-création et l'obtention des approbations requises pour un engagement ambitieux à inclure dans le plan d'action national. Dans le contexte du cycle de plan d'action de deux ans du PGO, c'est l'établissement de calendriers par le gouvernement qui anime en grande partie l'art du possible. Un manque de cohérence entre le moment où de « nouvelles » idées émergent, le cycle budgétaire du gouvernement et les calendriers de fonctionnement des ministères peuvent

Encadré I : Processus décisionnel du gouvernement

Incorporer une nouvelle idée au sein d'un plan d'action sous la forme d'un engagement nécessite de passer par quatre niveaux d'approbation, à l'exclusion des discussions interministérielles et entre organismes, de toute évidence nécessaires.

1. **Approbation du financement** : Implique la présentation d'une proposition de budget pour le « nouvel » engagement ambitieux au ministère des Finances au nom du ministère ou de l'organisme responsable. Si l'engagement est approuvé, il est annoncé dans le budget fédéral annuel.
2. **Approbation de la politique** : Une fois que l'engagement se retrouve au sein du budget, le ministère responsable est tenu de soumettre un mémorandum au Cabinet afin d'obtenir son approbation. Si l'engagement est approuvé par le Cabinet, le ministre concerné est réputé avoir l'autorité politique.
3. **Approbation du programme** : Une fois le financement et l'autorité politique en place, le ministère responsable doit ensuite obtenir, de la part du Conseil du Trésor, l'approbation du programme. Pour ce faire, vous devez soumettre une présentation au Conseil du Trésor qui établit les paramètres de la conception du programme, les objectifs, l'exécution et les résultats attendus de l'engagement. Si l'approbation du Conseil du Trésor est obtenue, le ministère responsable peut commencer à mettre en œuvre le nouvel engagement.
4. **Approbation parlementaire** : Le financement effectif de la nouvelle idée ne commence pas tant que le Parlement n'a pas approuvé les crédits de financement

directement atténuer la conception et la mise en œuvre de plans d'action et d'engagements ambitieux.

3.2 Processus multipartite dans de l'élaboration du plan d'action

En 2017, le PGO a adopté les Normes de participation et de co-création du PGO destinées à soutenir la participation et la co-création de la société civile à toutes les étapes du cycle du PGO. Tous les pays participant au PGO devraient respecter ces normes. Celles-ci visent à accroître le niveau d'ambition et la qualité de la participation lors de l'élaboration, la mise en œuvre et la révision des plans d'action du PGO.

Les articles de gouvernance du PGO établissent également les exigences de participation et de co-création auxquelles un pays ou une entité doit satisfaire dans l'élaboration et la mise en œuvre de son plan d'action pour agir conformément au processus du PGO. Le Canada n'a pas agi contrairement au processus du PGO.⁴⁸

Veillez consulter l'Annexe I pour un aperçu du rendement du Canada dans la mise en œuvre des normes de co-création et de participation tout au long de l'élaboration du plan d'action.

Tableau [3.2] : Niveau d'influence du public

Le MEI a adapté le « Spectre de participation » de l'Association internationale pour la participation publique (IAP2) afin qu'il puisse être appliqué au PGO.⁴⁹ Ce spectre montre le niveau potentiel d'influence du public quant au contenu du plan d'action. Dans l'esprit du PGO, la plupart des pays devraient aspirer à une « collaboration ».

| Niveau d'influence du public | | Lors de l'élaboration du plan d'action |
|------------------------------|---|--|
| Habiliter | Le gouvernement a confié le pouvoir de décision aux membres du public. | |
| Collaborer | Il y a eu un dialogue itératif ET le public a aidé à fixer l'ordre du jour. | |
| Impliquer | Le public pouvait donner son avis sur la façon dont les engagements ont été pris en compte. | ✓ |
| Consulter | Le public pouvait donner son point de vue. | |
| Informar | Le gouvernement a fourni au public des informations sur le plan d'action. | |
| Aucune consultation | Aucune consultation | |

Forum multipartite

Le 24 janvier 2018, le Forum multipartite du Canada a été officiellement lancé. Il est destiné à servir de mécanisme pour faciliter le dialogue continu entre le gouvernement et la société civile, et pour fournir des conseils et une surveillance sur les questions de gouvernance ouverte. Le Forum n'est pas établi par un mandat officiel, opérant plutôt sur la base d'un cadre de référence développé conjointement.⁵⁰ Il s'agit d'un organisme consultatif issu de deux années de travail du Réseau canadien de la société civile pour un gouvernement ouvert (RCSCGO), qui n'existe plus aujourd'hui.⁵¹ Lors des consultations sur le troisième plan d'action du Canada, le RCSCGO a rédigé et présenté une lettre d'intention,⁵² signée par une foule d'organisations de la société civile, appuyant l'idée de créer un mécanisme de dialogue pour le gouvernement du Canada afin de « *codévelopper des engagements pour son plan d'action avec des représentants de la société civile, mettre en œuvre conjointement ces engagements, puis coévaluer la*

performance. »⁵³ Cette proposition a ensuite constitué la base de l'engagement 19 du troisième plan d'action.

| Membres de la société civile | Représentants du gouvernement |
|--|---|
| <p>1. Coprésident représentant la société civile : Rob Davidson, expert-conseil principal et fondateur, Veracify; responsable, Open Data Institute-Ottawa</p> <p>2. Cara F. Zwibel, directrice, Programme des libertés fondamentales, Association canadienne des libertés civiles (ACLC)</p> <p>3. Jean-Noé Landry, directeur général, Open North</p> <p>4. Lindsey Marchessault, directrice, Partenariat sur les contrats ouverts (PCO)</p> <p>5. Michael Lenczner, directeur, Powered by Data</p> <p>6. Pamela Robinson, doyenne adjointe et professeure agrégée, Université Ryerson</p> <p>7. D^r Tracey Lauriault, professeure adjointe, Université Carleton</p> <p>8. Claire Woodside, directrice, Publiez Ce Que Vous Payez-Canada (PWYP-Canada)</p> | <p>1. Coprésidente représentant le gouvernement : Mélanie Robert, directrice générale, Services et Gouvernement ouvert, Secrétariat du Conseil du Trésor</p> <p>2. Jaimie Boyd, directeur, Gouvernement ouvert, Secrétariat du Conseil du Trésor</p> <p>3. Laura Wesley, directrice générale, Consultations et engagement publics, Bureau du Conseil privé</p> <p>4. Sandy Kyriakatos, dirigeante principale des données, Emploi et Développement social Canada</p> |

Au milieu de 2017, le RCSCGO a lancé un appel à candidatures⁵⁴ pour identifier et sélectionner les individus désireux de servir à titre de membres de la société civile au sein du FMP. Vingt-et-une candidatures ont été reçues, dont huit personnes ont été sélectionnées⁵⁵ pour travailler aux côtés de quatre représentants du gouvernement du Canada afin de constituer un FMP ayant pour mandat « de fournir des commentaires et des conseils sur les engagements du gouvernement du Canada en matière de gouvernement ouvert, identifier de nouveaux domaines d'intérêt et bâtir la communauté du gouvernement ouvert à travers le Canada. »⁵⁶ Ces personnes ont été élues pour des mandats renouvelables de deux ans, les premiers membres ayant des mandats échelonnés.

La première année d'existence du FMP est mieux décrite comme ayant été une période d'« apprentissage par la pratique ». La société civile et les membres du gouvernement ont été unanimes à signaler un manque de clarté quant au rôle exact et au mandat du forum; qu'il s'agisse de conseil, de prise de décision ou de supervision. D'autres domaines d'incertitude concernent la question de savoir si les membres de la société civile sont censés jouer un rôle de conseil ou de consultation d'experts par rapport à un rôle de légitimation plus direct dans la promotion des engagements du gouvernement ouvert liés au PGO du gouvernement. Il existe une gamme d'opinions parmi les membres de la société civile quant aux intérêts qu'ils représentent réellement et comment. Alors que certains soutiennent qu'ils représentent les points de vue des intérêts de la société civile au sein de leurs réseaux professionnels établis, d'autres ne se considèrent pas comme représentant la société civile ou comme ayant une circonscription, mais plutôt en tant qu'individus qui cherchent à tirer parti de leur expertise pour travailler dans l'intérêt public. S'appuyant sur des discussions avec chacun des membres de la société civile du FMP, le chercheur du MEI conclut que leur rôle tout au long de la première année est mieux résumé comme ayant joué un rôle de soutien souple quasi consultatif auprès du gouvernement.

Conformément à son cadre de référence,⁵⁷ le FMP est censé se réunir tous les deux mois ou plus fréquemment si nécessaire avec des réunions ayant lieu à Ottawa ou par téléconférence. Officiellement, le FMP s'est réuni six fois en 2018; cinq fois en personne à Ottawa et une fois par téléconférence. Cinq de ces réunions ont eu lieu entre janvier et mai 2018. Le procès-verbal de quatre des six réunions est disponible en ligne.⁵⁸ Des échanges supplémentaires entre les membres du FMP ont également eu lieu en ligne sous la forme de commentaires à propos de documents sélectionnés à l'aide de Google Docs.⁵⁹ À

partir d'environ mars 2018, le président de la société civile et le président du gouvernement ont commencé à entretenir des communications informelles régulières sur les questions liées au gouvernement ouvert. Pour les deux parties, ce dialogue informel a eu l'avantage de servir de mécanisme destiné à bâtir des liens de confiance.

Les parties prenantes et autres parties potentiellement intéressées en dehors du FMP n'avaient aucun moyen direct d'observer les interactions du forum ou d'informer ou d'influencer directement les thèmes et les engagements du plan d'action, sauf si elles faisaient partie des réseaux professionnels et sociaux des membres individuels. Tout au long de 2018, le FMP ne s'est pas réuni officiellement avec d'autres représentants de la société civile,⁶⁰ et ne dispose pas non plus de budget pour le faire.⁶¹ Dans les années à venir, la création d'espaces permettant à la société civile en général et aux parties prenantes du gouvernement de s'engager directement auprès du FMP pourrait atténuer tout risque potentiel de fonctionnement du forum en tant qu'entité fermée.

Participation et engagement tout au long de l'élaboration du plan d'action

Comme expliqué au sein du rapport du gouvernement du Canada intitulé *Ce que nous avons entendu*,⁶² l'élaboration du quatrième plan d'action s'est déroulée en cinq phases : planification, élaboration, rédaction, révision et finalisation.⁶³ De septembre 2017 à décembre 2018, l'équipe du Gouvernement ouvert du SCT a dirigé le développement du plan d'action au cours des deux premières phases. Sur la base de dix thèmes de « point de départ » préidentifiés, ces derniers ont été utilisés pour guider la sollicitation d'idées afin d'orienter le plan.

Le public canadien, les organisations de la société civile, les entreprises, le milieu universitaire, les organismes gouvernementaux et d'autres secteurs ont eu l'occasion de participer aux quatre premières phases du processus, principalement en fournissant des idées, des suggestions et des commentaires lors de multiples événements en ligne et hors-ligne. Au total, environ 8 214 personnes ont répondu à un questionnaire *Impliquez-vous* de 19 questions, accessible sur la plateforme open.canada.ca d'octobre 2017 à janvier 2018, ou ont fourni des commentaires et partagé des idées lors de discussions en ligne entre janvier 2018 et mars 2018. Ces apports ont contribué à établir les grandes priorités du plan d'action.⁶⁴ 1 384 personnes supplémentaires ont participé à l'un des 49 événements en ligne et en personne⁶⁵ (par exemple, ateliers, webinaires, conférences, kiosques lors d'événements communautaires, réunions et téléconférences) à travers le pays, et quelque 1 414 personnes ont participé au partage d'idées et aux commentaires en ligne sur open.canada.ca, Twitter et Reddit. Au cours de la consultation, plus de 5 000 idées et commentaires ont été reçus de partout au pays.⁶⁶ Les commentaires recueillis par le SCT ont été publiés dans des jeux de données XLSX et CSV et organisés par source de commentaires, type d'événement, date, etc.⁶⁷ Comme pour les plans d'action précédents, ce sont les membres du gouvernement fédéral qui continuent de représenter la plus grande partie des répondants, soit le quart du total des participants.⁶⁸

Comme indiqué ci-dessus, le FMP n'a été officiellement lancé qu'en janvier 2018; près de cinq mois après le début du cycle d'engagement. À ce moment, l'équipe du gouvernement ouvert avait déjà commencé à organiser et à analyser les informations reçues pour identifier les points communs et commencer la phase de rédaction des engagements. L'équipe avait également établi un calendrier d'achèvement de la rédaction du plan d'action.

Lors de la première réunion, les membres de la société civile ont été informés que le SCT visait à obtenir une ébauche complète du plan d'action dans les trois mois. Cependant, les informations recueillies par le SCT lors de la phase de planification n'ont pas été partagées avec les membres de la société civile du FMP. Ensemble, ces actions ont contribué à ce que tous les membres du FMP ont identifié comme étant un début bien intentionné, mais fragile pour le forum dans la mesure où il a par inadvertance servi à diviser l'engagement des membres de la société civile du FMP dans l'élaboration d'un plan d'action contre un besoin perçu d'adhérer à un calendrier préétabli en l'absence de renseignements adéquats. Cela dit, il est important de noter, comme le souligne Tracey Lauriault, membre de la société civile du FMP, que cela

n'a rien à voir avec la mauvaise volonté ou le secret. Nous ne savions tout simplement pas comment procéder. Nous ne savions pas comment demander et ils ne savaient pas qu'ils pouvaient nous le donner.

Lors de la deuxième réunion, en février, les membres de la société civile ont exprimé leurs attentes et repoussé le calendrier proposé. Selon Rob Davidson, coprésident du FMP, le message véhiculé était : « *comment pouvons-nous avoir un plan avant d'examiner les données?* » À ce moment-là, certains membres du FMP représentant la société civile commençaient à être déçus, se demandant si le FMP était utilisé avant tout pour légitimer les intentions du gouvernement. L'appréhension du moment, et qui continue d'être une question de prudence pour certains membres du FMP représentant la société civile, est que « *si le processus du PGO et du FMP ne crée pas de dialogue politique, cela risque de devenir une façade* ». Ces préoccupations ont été exprimées dans une lettre du 12 mars 2018 adressée par les membres de la société civile du FMP à leurs homologues gouvernementaux, déplorant le manque de temps alloué au processus d'engagement, le manque perçu d'implication d'experts de haut rang en politique gouvernementale et d'experts en la matière dans l'évaluation et le raffinement des engagements du gouvernement ainsi que l'absence apparente « *d'une ligne à suivre claire entre la phase d'engagement et le développement d'engagements ayant un impact* ». ⁶⁹ La lettre demandait au gouvernement d'entreprendre une deuxième série d'activités d'engagement « *composée de petites tables rondes thématiques avec des experts nationaux et internationaux en la matière et des journalistes qui ont les connaissances et l'expertise en la matière pour synthétiser la première série de résultats relatifs à l'engagement en engagements forts et ambitieux.* » ⁷⁰

Peu de temps après, et en réponse aux préoccupations exprimées dans la lettre, un certain nombre de groupes de travail basés sur le FMP ont été créés pour examiner 15 domaines thématiques et planifier des activités d'engagement leur étant reliées. ⁷¹ Cependant, et comme l'ont noté un certain nombre de membres du FMP représentant la société civile dans leurs discussions avec le chercheur du MEI, les groupes de travail n'ont jamais vraiment abouti et les activités d'engagement envisagées n'ont jamais vraiment « *décollé* ». Cela était dû, en partie, à un certain nombre de contraintes de temps, de ressources et d'autres contraintes organisationnelles auxquelles les membres du FMP ont dû faire face. Néanmoins, au 10 mai, le dialogue en cours entre les membres du FMP et du SCT — en grande partie sur Google Docs — avait contribué à l'émergence d'une ébauche de liste de 16 engagements potentiels et de leurs jalons correspondants, même si tous ne correspondaient pas à la liste précédente des 15 domaines thématiques. ⁷²

Au cours des deux mois suivants, des discussions entre le SCT et les ministères et organismes gouvernementaux concernés, et dans une moindre mesure entre le SCT et le FMP, ont abouti à une liste de dix projets d'engagements. Celles-ci ont été publiées pour commentaires du public sur Google Docs ⁷³ pendant une période de trois semaines en juillet et août 2018. ⁷⁴ Au cours de cette période de commentaires, le SCT a répondu à certains des commentaires reçus dans Google Docs de la part de membres du public et du FMP. Un examen de ces documents suggère que de telles réponses étaient plutôt l'exception que la règle. Les citoyens pouvaient également envoyer des commentaires à l'aide de la fonction « *commentaire* » du site Web; certains d'entre eux ont reçu des réponses du personnel du SCT sur la façon dont ils comptaient aller de l'avant avec les commentaires des citoyens. À la fin de la période de commentaires, les réponses reçues ont été partagées avec les ministères et organismes responsables des engagements individuels. Considérée dans un contexte mondial plus large, cette utilisation combinée de canaux en ligne et hors ligne pour solliciter la contribution et la rétroaction du public pendant le processus de cocréation et pour maintenir une ligne de dialogue ouverte avec le FMP est remarquable dans la mesure où ceci n'est pas pratique courante parmi les membres du PGO.

Deux observations méritent d'être soulignées. Premièrement, les membres du FMP représentant la société civile sont inclus parmi ceux qui ont fourni des commentaires et des observations sur Google Docs sur les projets d'engagements. Pour eux, cela a servi de canal supplémentaire pour transmettre leurs points de vue au SCT. Deuxièmement, entre août et décembre 2018, des modifications ont été apportées au contenu d'un certain nombre de projets d'engagements — y compris l'ajout de nouveaux jalons, la suppression d'ébauches de jalons et des jalons devenant des engagements — qui ne reflétaient pas ou n'étaient pas une indication des commentaires reçus lors de la période de commentaires publics de juillet-août. Dans un certain nombre de cas, ces changements semblent refléter avant tout l'inclusion d'activités et d'initiatives ministérielles qui peuvent être incorporées de manière plausible dans les engagements par opposition aux changements principalement informés par des commentaires reçus de la part de membres soit du public ou du FMP.

Il convient également de noter que le FMP n'a été convoqué à aucun moment de la phase finale de rédaction et d'examen des engagements pour affiner, rehausser ou valider les modifications apportées aux projets d'engagements après la fin de la période de consultation publique en août. Le quatrième plan d'action du Canada a été officiellement lancé le 17 décembre 2018.⁷⁵

Parmi les membres du FMP représentant la société civile, il y a unanimité pour dire que les dix derniers engagements ne sont pas particulièrement ambitieux. Trois facteurs semblent avoir joué un rôle à cet égard. Le premier est l'absence d'un sens clair et convenu du rôle du FMP dans le processus de co-création. Ceci, combiné avec le retard de son lancement, a atténué son influence dans l'élaboration du plan d'action. Le second facteur concerne le temps nécessaire au FMP pour commencer à travailler en tant qu'entité cohésive. Rob Davidson, président du FMP représentant la société civile, a résumé la situation comme suit :

Le plan d'action reflète, en partie, le fait que le FMP a vraiment eu du mal à prendre son élan, et au moment où les choses commençaient à fonctionner plus facilement, il était trop tard dans le processus de création du plan d'action et le cycle de politique budgétaire pour changer — en particulier avec une élection à l'horizon.

Le troisième facteur, et peut-être le plus déterminant, était le manque de compréhension de la façon dont les politiques et les décisions se déroulent au sein du gouvernement, et du rôle primordial des cycles budgétaires et des calendriers opérationnels ministériels pour influencer ce qui peut être réalisé de façon réaliste dans un délai particulier. Pratiquement tous les membres du FMP représentant la société civile avec lesquels le chercheur du MEI s'est entretenu ont souligné la nécessité de fournir aux futurs membres une formation sur ces questions. Pour reprendre les mots de Jean-Noé Landry,

lorsque nous avons été intégrés, nous avons besoin d'informations sur le fonctionnement de la politique gouvernementale. Nous étions désavantagés parce que nous ne comprenions pas la machine.

La principale leçon apprise à cet égard est qu'à moins que l'introduction et la promotion d'initiatives de gouvernement ouvert dirigées par la société civile ne s'alignent sur les cycles budgétaires du gouvernement et les calendriers des départements, la capacité de susciter des changements modérés à transformateurs dans le contexte des cycles de programme de deux ans du PGO est rigide. Il n'est pas surprenant que l'autre facteur critique soit la nécessité d'une volonté politique au sein du gouvernement pour promouvoir un changement transformateur; quelque chose qui était perçu par les membres du FMP représentant la société civile comme faisant défaut dans le cas de ce plan d'action.

Dans l'ensemble, et comme expliqué ci-dessus, le degré d'influence du public exercé au cours du processus de co-création du plan d'action variait. Les parties prenantes non gouvernementales intéressées ont néanmoins eu de multiples occasions de fournir une contribution, et la création du FMP a créé un espace supplémentaire pour un dialogue continu entre le SCT et les représentants de la société civile. À cette fin, le plan des phases de planification, d'élaboration et de rédaction semble avoir été largement inspiré par un esprit de collaboration dans lequel les membres du gouvernement et les membres du FMP représentant la société civile travaillaient ensemble pour s'efforcer d'atteindre un objectif commun. Cependant, le pouvoir décisionnel réel quant aux engagements est finalement resté entre les mains du gouvernement, comme en témoigne le manque d'engagement avec les membres du FMP représentant la société civile lors des phases de révision et de finalisation du plan d'action. Pour cette raison, le chercheur du MEI conclut que, conformément au spectre de participation du public de l'IAP2, le niveau d'influence du public dans l'élaboration du plan d'action du Canada est mieux décrit comme participant.

Recommandations de co-création et de participation tout au long du développement

Le Canada a démontré des réalisations et de solides performances dans les domaines de la communication et de la sensibilisation lors de l'élaboration du plan d'action. Ses efforts de dialogue avec les Canadiens par le biais d'une gamme diversifiée de canaux en ligne et hors ligne sont louables. Le fait que quelque 10 000 personnes ont participé et qu'environ 5 000 commentaires, suggestions et idées ont été reçus et analysés témoigne des efforts déployés sur ce plan. Cela dit, et parallèlement aux activités de mobilisation passées, ce sont les membres de la fonction publique fédérale qui continuent de représenter la plus grande partie des répondants.

Un deuxième domaine où l'on remarque de forts résultats concerne l'esprit de collégialité qui a caractérisé la première année des opérations du FMP. Sans le sentiment d'efforts et d'objectifs communs de ses membres, le forum n'aurait peut-être pas été plus qu'une expérience ratée bien intentionnée. Au lieu de cela, il est désormais unanimement perçu par ses membres comme une entité organisationnelle dynamique qui surmonte ses difficultés de croissance.

Voici quelques domaines où le Canada peut s'améliorer : (i) entreprendre des efforts plus étendus pour rejoindre la société civile au-delà de la technologie, des données, de la transparence et des collectivités de fonctionnaires fédéraux; (ii) établir des délais plus longs et davantage de séries de rétroaction dans la co-création de plans d'action; et (iii) clarifier et consolider le mandat et le rôle du FMP.

Afin d'améliorer les performances dans ces domaines, le chercheur du MEI propose les actions suivantes :

Renforcer le processus de cocréation en :

- Tirant parti des relations existantes non axées sur le PGO entre les ministères et organismes fédéraux et leurs communautés respectives d'intervenants. Encourager les ministères et organismes qui ne le font pas déjà à :
 - Promouvoir et communiquer leurs activités sur les canaux liés au PGO même lorsque le gouvernement ouvert n'est pas au centre de l'événement. De même, promouvoir et communiquer les activités liées au PGO sur leurs canaux de communication respectifs
 - Inviter des experts du gouvernement ouvert et des données ouvertes à participer aux activités publiques des ministères et organismes fédéraux, même lorsque ces événements ne sont pas directement centrés sur des questions de gouvernement ouvert
- Mettant sur pied le calendrier du plan d'action du PGO et les processus de consultation qui font la distinction entre les processus d'engagement avec le grand public et ceux avec des experts en la matière
- Optimisant l'attrait d'un gouvernement ouvert pour des segments plus larges de la société civile en le reliant aux problèmes qui affectent directement la vie quotidienne et le bien-être des gens, et dont ils se soucient (par exemple, les changements climatiques, l'éducation, les soins de santé, l'inclusion et la diversité, la sécurité routière).
- Découplant les engagements avec les peuples autochtones sur les questions de gouvernement ouvert provenant du cadre du PGO jusqu'à ce qu'une nouvelle vision partagée de gouvernement ouvert soit convenue et que les parties décident en collaboration de la meilleure façon de réaliser la ou les visions.

Renforcer les opérations du FMP en :

- Clarifiant et consolidant le mandat et le rôle du FMP. Certains problèmes et questions nécessitant une attention immédiate comprennent :
 - Quel est l'objectif principal du FMP? Qui est-il censé défendre? Le rôle de ses membres représentant la société civile est-il de servir d'organe consultatif qui présente ses priorités au gouvernement, ou de jouer un rôle consultatif pour aider le gouvernement fédéral à interpréter et à prioriser les résultats issus des consultations de co-création avec le grand public canadien?
 - Trouver un équilibre durable entre :
 - Le rôle des membres de la société civile du FMP à titre de représentants des intérêts de la société civile, d'une part, et leur rôle d'experts en la matière, d'autre part;
 - Les exigences du travail du FMP et les exigences du travail quotidien des membres de la société civile?
 - En l'absence de ressources adéquates, comment les membres du FMP représentant la société civile peuvent-ils collaborer le plus efficacement possible au niveau des intérêts de la société civile au-delà des réseaux professionnels respectifs de ces personnes;

- La manière de garantir au mieux que le FMP représente une diversité d'opinions et d'intérêts.
- Comment le FMP peut-il travailler au mieux avec les ministères et organismes fédéraux afin de minimiser le gonflement du plan d'action — c'est-à-dire l'incorporation dans les plans d'action d'engagements et de jalons qui ne s'alignent pas sur les valeurs du PGO ou ne reflètent pas la contribution du public.
- Déterminer quels mécanismes et ressources doivent être en place afin d'assurer la durabilité du FMP à plus long terme.
- Offrant une formation aux nouveaux membres du FMP sur les opérations et les calendriers du gouvernement.
- Établissant une liste d'experts de partout au Canada qui, à court préavis, pourraient être appelés à exercer des fonctions consultatives — ou même de surveillance — au fur et à mesure des besoins. La création de cette liste présente l'avantage supplémentaire de servir simultanément de mécanisme de sensibilisation aux parties prenantes de la société civile.
- Accroissant les efforts pour amener les cadres supérieurs des ministères et organismes fédéraux en contact régulier et direct avec le FMP, en veillant à ce que les responsables des engagements et des jalons rencontrent le FMP sur une base régulière.

³⁷ Une copie de la lettre est disponible ici: Crystal, Eldora (9 janvier 2018). L'évolution du gouvernement ouvert au Canada. <https://www.opengovpartnership.org/stories/the-evolution-of-open-government-in-canada/>

³⁸ Le SCT supervise les opérations du gouvernement fédéral et les fonctions de gestion financière des ministères et organismes gouvernementaux, fait des recommandations au comité des ministres du Conseil du Trésor et agit à titre de directeur général et d'employeur de la fonction publique fédérale. Voir, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat.html>. Voir aussi, Rapport d'autoévaluation du Canada (année 1) au: <http://open.canada.ca/en/implementation-canadas-action-plan-open-government-year-1-self-assessment-report#toc4>.

³⁹ Voir, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/03/Canada_MidTerm-Report_2016-2018_EN_for-public-comment.pdf

⁴⁰ Comité des directeurs généraux sur le gouvernement ouvert – Cadre de référence. <https://open.canada.ca/ckan/en/dataset/4e3e916f-dbd0-57ba-9a3f-e932057622d5>

⁴¹ Voir, <https://open.canada.ca/ckan/en/dataset/2d75fa72-e9e0-53a5-ab3d-e13645572dce>

⁴² Voir, <https://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/toc-tdm-en.html>

⁴³ Ibid.,

⁴⁴ Les ministères doivent suivre les politiques et les directives qui satisfont aux exigences relatives à la transparence gouvernementale énoncées dans la Politique sur les communications et l'image de marque, la Directive sur le gouvernement ouvert et la Politique sur les services et le numérique, ainsi que les exigences de la transparence gouvernementale précisées dans d'autres instruments, notamment : Normes numériques, Feuille de route de la Stratégie de données pour la fonction publique fédérale, Plan stratégique des opérations numériques: 2018-2022, Guide numérique du gouvernement du Canada. Les exigences les plus importantes en matière de gouvernement ouvert proviennent des lettres de mandat adressées par le Premier ministre aux ministres, qui contiennent toutes un libellé concernant la promotion de l'ouverture par défaut, ainsi que les exigences de la Directive sur le gouvernement ouvert.

⁴⁵ Jamie Boyd a démissionné de la fonction publique fédérale fin juin 2019.

⁴⁶ Huit postes supplémentaires ont été créés à titre temporaire pour aider l'organisation et le Sommet du PGO 2019.

⁴⁷ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (Juin 2016). Mémoire au Cabinet et présentation au Conseil du Trésor - Pourquoi s'agit-il d'outils importants pour le gouvernement <https://slideplayer.com/slide/10876382/>

⁴⁸ Agir contrairement au processus - Le pays ne s'est pas réuni (1) ni « impliqué » pendant l'élaboration ni « informé » pendant la mise en œuvre du PAN (2) le gouvernement ne recueille pas, ne publie pas et ne documente pas de référentiel sur le site Web / page Web national du PGO conformément aux Conseils du MEI.

⁴⁹ « Spectre de participation de l'Association internationale pour la participation publique (IAP2) » IAP2, 2014.

http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf

⁵⁰ Voir, Cadre de référence du Forum multipartite, <https://docs.google.com/document/d/1NHSHgDQBEuY76d5VA3lcz-AtaMegyUa6C7XE9DKQv0/edit>

⁵¹ Voir, <http://www.opengovdialogue.ca/blog/2018/02/28/Call-To-Action.html>

⁵² Voir, <https://drive.google.com/file/d/0B7gRCWni02hoUPaMUdqd3ZJSVU/view>

⁵³ Voir, <https://www.opengovdialogue.ca/en/about.html>

⁵⁴ La campagne était dirigée par le comité directeur intérimaire du COGCSN. Ses membres étaient: Gail Davidson, Lawyers' Rights Watch Canada; David Fewer, Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic; Jean-Noé Landry, Open North;

Michael Lenczner, Powered by Data; James McKinney; Toby Mendel, Centre for Law and Democracy; Sukanya Pillay, Association canadienne des libertés civiles. Voir, <https://www.opengovdialogue.ca/en/about.html>

- ⁵⁵ Des informations sur le déroulement du processus de sélection sont disponibles au: <http://www.opengovdialogue.ca/en/2017/members.html>. La documentation sur les processus internes du comité de sélection est disponible au: <https://drive.google.com/drive/folders/1YI71EH5OPfyNkAq1O6-ik67MQgtYnA7t>
- ⁵⁶ Site Web Ouvert Canada, Forum multipartite sur le gouvernement ouvert. <https://open.canada.ca/en/multi-stakeholder-forum-open-government>
- ⁵⁷ Voir, <https://docs.google.com/document/d/1NHSHqGDQBEuY76d5VA3Icz-AtaMegyUa6C7XE9DKQv0/edit#heading=h.bzp1ogn6hn43>
- ⁵⁸ Les réunions en personne ont eu lieu les 11 janvier, 13 mars, 20 mars, 10 mai et décembre 2018. La téléconférence a eu lieu le 8 mai. Le procès-verbal de quatre des six réunions est disponible en ligne au: <https://drive.google.com/drive/folders/1PRcfusRmdRhFKZ4T1kkkUzbSLcaQaBWg>
- ⁵⁹ L'utilisation d'éditeurs de documents collaboratifs tels que google docs est spécifiée dans le Cadre de référence du FMP comme un moyen de maintenir une communication claire et opportune entre les membres du forum, et résulte de leur besoin d'avoir une plateforme collaborative pour documenter et éditer le travail. Bien que son utilisation ait été initialement convenue d'un commun accord par les membres du FMP, lors de leurs consultations avec le chercheur du MEI, un certain nombre de membres de la société civile du FMP ont noté que l'utilisation de google docs dans ce contexte soulève des questions sur l'opportunité d'utiliser cette plateforme pour le dialogue gouvernemental, que ce soit au sein et / ou à l'extérieur du forum
- ⁶⁰ En avril 2018, certains membres de la société civile du FMP ont participé à une réunion organisée par des membres de l'Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD) de l'Université d'Ottawa pour discuter de thèmes liés au gouvernement ouvert et à la gestion des finances publiques.
- ⁶¹ Certains membres de la société civile du FMP ont participé à la conception de la Journée de la société civile et y ont participé lors du Sommet mondial 2019 du PGO à Ottawa. Le gouvernement du Canada a également offert du financement aux membres du FMP pour participer à toutes les journées du Sommet mondial, y compris des événements parallèles tels que la Journée de la société civile. <https://docs.google.com/document/d/1iukOSKB2EsLjXPvbbvblzBBfQLvmwsw3cXfeDZQwE1Yk/edit>
- ⁶² Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2019). Ce que nous avons entendu – Rapport sommaire. <https://open.canada.ca/en/content/what-we-heard-summary-report-0>
- ⁶³ Le rapport comprend une phase finale d'engagement durant la mise en œuvre du plan d'action qui sera examiné dans le prochain rapport de mise en œuvre du MEI pour le Canada.
- ⁶⁴ La description et les résultats des données du questionnaire se trouvent ici: <https://open.canada.ca/data/en/dataset/180b0e65-d289-4977-aaae-5faf82082d01>
- ⁶⁵ Des événements en personne ont eu lieu dans 14 villes du Canada (Calgary, Edmonton, Fredericton, Halifax, Kitchener-Waterloo, Montréal, Ottawa, Québec, Regina, Toronto, Vancouver, Victoria, Whitehorse et Winnipeg)
- ⁶⁶ Données de consultation sur le gouvernement ouvert: 2017-18. <https://open.canada.ca/data/en/dataset/23ecac3f-2bcc-44fd-af82-cd405991cce2>
- ⁶⁷ Les jeux de données avec commentaires, suggestions et idées reçus peuvent être trouvés en formats réutilisables ici: <https://open.canada.ca/data/en/dataset/23ecac3f-2bcc-44fd-af82-cd405991cce2>
- ⁶⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2019). Ce que nous avons entendu – Rapport sommaire. <https://open.canada.ca/en/content/what-we-heard-summary-report-0>
- ⁶⁹ Voir, <https://docs.google.com/document/d/1-Q8MGBUzzBmEud-WyIP2vwd4T09hoy1DvU7tUmRm3Dk/edit>
- ⁷⁰ Ibid.,
- ⁷¹ Voir, https://docs.google.com/document/d/1z-3lIXAJMvTmXsnmvzZoX9enNLYgCJbgm_G1fpBv0zk/edit
- ⁷² Voir, <https://docs.google.com/document/d/1oXWP6yc1owvjasHrAR4acKtSCyt6aYilqxELH5yXNRE/edit>
- ⁷³ Les commentaires reçus via Google Docs sur chacun des dix engagements sont accessibles au public au: <https://open.canada.ca/en/4plan/creating-canadas-4th-plan-open-government-2018-20>
- ⁷⁴ Voir, <https://open.canada.ca/en/4plan/creating-canadas-4th-plan-open-government-2018-20>. See also, <https://open.canada.ca/en/4plan/about-process-creating-canadas-4th-plan-open-government>
- ⁷⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor, « Le Canada présente son Plan d'action national pour un gouvernement ouvert », 17 décembre 2018, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/news/2018/12/canada-launches-national-action-plan-on-open-government.html>

IV. Engagements

Tous les gouvernements participant au PGO élaborent des plans d'action du PGO qui comprennent des engagements concrets sur une période de deux ans. Les gouvernements commencent leurs plans d'action du PGO en partageant les efforts existants liés au gouvernement ouvert, y compris les stratégies spécifiques et les programmes en cours.

Les engagements doivent être adaptés à la situation et aux défis particuliers de chaque pays/entité. Les engagements du PGO devraient également être pertinents pour les valeurs du PGO énoncées dans les Articles de gouvernance du PGO et la Déclaration du gouvernement ouvert, signée par tous les pays participants au PGO.⁷⁶ Tous les indicateurs et la méthode utilisés dans la recherche du MEI se trouvent dans le manuel de procédures du MEI.⁷⁷ Voici un résumé des indicateurs clés évalués par le MEI :

- **Vérifiabilité :**
 - Pas assez précis pour être vérifiable : Comme indiqué dans l'engagement, les objectifs énoncés et les actions proposées sont-ils suffisamment clairs et précis pour que leur avancement soit objectivement vérifié par un processus d'évaluation ultérieur?
 - Suffisamment précis pour être vérifiable : Comme indiqué dans l'engagement, les objectifs énoncés et les actions proposées sont-ils suffisamment clairs et précis pour que leur avancement soit objectivement vérifié par un processus d'évaluation ultérieur?
- **Pertinence :** Cette variable évalue la pertinence de l'engagement par rapport aux valeurs du PGO. Sur la base d'une lecture attentive du texte d'engagement comme énoncé dans le plan d'action, les questions directrices pour déterminer la pertinence sont :
 - Accès à l'information : Le gouvernement divulguera-t-il plus d'informations ou améliorera-t-il la qualité des informations divulguées au public?
 - Participation civique : Le gouvernement créera-t-il ou améliorera-t-il les possibilités ou les capacités pour le public d'informer ou d'influencer les décisions ou les politiques?
 - Responsabilisation du public : Le gouvernement créera-t-il ou améliorera-t-il les occasions pour le public de tenir les fonctionnaires responsables de leurs actes?
 - Technologie et innovation pour la transparence et la responsabilisation : L'innovation technologique sera-t-elle utilisée conjointement avec l'une des trois autres valeurs du PGO pour faire progresser la transparence ou la responsabilisation?
- **Impact potentiel :** Cette variable évalue l'impact potentiel de l'engagement, s'il est réalisé comme écrit. Le chercheur du MEI utilise le texte du plan d'action pour :
 - Identifier le problème social, économique, politique ou environnemental;
 - Établir le statu quo au début du plan d'action; et
 - Évaluer dans quelle mesure l'engagement, s'il est mis en œuvre, affecterait le rendement et s'attaquerait au problème.
- **Avancement :** Cette variable évalue la mise en œuvre et les progrès de l'engagement. Cette variable est évaluée à la fin du cycle du plan d'action, dans le Rapport de mise en œuvre du MEI.
- **Cela a-t-il ouvert le gouvernement? :** Cette variable tente d'aller au-delà de la mesure des conclusions et des résultats attendus et d'examiner la manière dont la pratique gouvernementale a changé à la suite de la mise en œuvre de l'engagement. Cette variable est évaluée à la fin du cycle du plan d'action, dans le Rapport de mise en œuvre du MEI.

Ce que définit un engagement potentiellement phare

Un engagement potentiellement phare a plus de potentiel d'être ambitieux et d'être mis en œuvre. Un bon engagement est celui qui décrit clairement :

1. **Le problème :** Quel est le problème économique, social, politique ou environnemental? Plutôt que de décrire un problème ou un outil administratif (par exemple, « Une mauvaise affectation des fonds d'assistance » est plus utile que « L'absence d'un site Web »).
2. **Statu quo :** Quel est le statu quo de la question politique au début d'un plan d'action (par exemple, « 26 % des plaintes pour corruption judiciaire ne sont pas traitées actuellement »)?
3. **Changement :** Plutôt que de déclarer des résultats intermédiaires, quel est le changement de comportement ciblé qui est attendu de la mise en œuvre de l'engagement (par exemple,

« Doubler les taux de réponse aux demandes d'informations » est un objectif plus fort que « Publier un protocole de réponse »)?

Engagements phares

Une mesure, « l'engagement phare » (🌟), mérite d'être expliquée plus en détail, en raison de son intérêt particulier pour le lecteur et de son utilité à encourager et promouvoir une course au sommet entre les pays/entités participants du PGO. Les engagements étoilés sont considérés comme des engagements exemplaires du PGO. Pour recevoir une étoile, un engagement doit répondre à plusieurs critères :

- Étoile potentielle : la conception de l'engagement doit être vérifiable, pertinente pour les valeurs du PGO et avoir une répercussion potentielle transformatrice.
- L'engagement doit connaître des progrès significatifs au cours de la période de mise en œuvre du plan d'action, en recevant un classement de mise en œuvre « substantielle » ou « complète ».

Cette variable est évaluée à la fin du cycle du plan d'action, dans le Rapport de mise en œuvre du MEI.

Survol général des engagements

Le plan d'action 2018-2020 du Canada s'étend sur un certain nombre d'initiatives lancées dans son troisième plan d'action national du PGO. Il a été élaboré sur la base de quelque 5 000 idées, suggestions et commentaires reçus en ligne et en personne. Ceci constitue le plus grand nombre de commentaires du public reçus à ce jour dans le cadre de l'un des plans d'action. Les dix engagements énoncés dans le présent plan d'action traitent d'un éventail diversifié de questions et s'harmonisent largement avec les trois domaines délimitant à la fois la vision qu'a le gouvernement canadien d'un gouvernement ouvert et ses priorités en tant que coprésident du comité directeur du PGO : inclusion, participation et impact.

⁷⁶ « Partenariat pour un gouvernement ouvert: Articles de gouvernance », PGO, Juin 2012 (mis à jour en mars 2014 et avril 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

⁷⁷ « Manuel de procédures du PGO, » PGO, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

| | | | | | | | | | |
|---------------|--|---|---|---|---|---|---|--|--|
| I. En général | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. |
|---------------|--|---|---|---|---|---|---|--|--|

Contexte et objectifs

Cet engagement vise à éduquer les Canadiens sur l'ouverture et les possibilités qu'il offre, et à aider les citoyens à trouver plus facilement des données et des ressources d'information de haute qualité sur les activités gouvernementales. L'engagement énonce une série de mesures générales visant à faciliter l'évolution de l'ouverture sur deux fronts. Premièrement, pour améliorer les possibilités existantes et en favoriser de nouvelles pour les Canadiens de se renseigner sur le gouvernement ouvert et de travailler avec le gouvernement fédéral. Deuxièmement, pour continuer à tirer parti des progrès des trois plans d'action précédents en vue d'améliorer la qualité des données ouvertes mises à disposition par le gouvernement du Canada. Chercher à sensibiliser les Canadiens au gouvernement ouvert est un objectif louable. Cependant, comme il est écrit, l'engagement I est d'une portée ambitieuse et est axé sur les solutions. Ni l'état actuel des choses avant son lancement à l'égard des connaissances des Canadiens en matière de gouvernement ouvert ni le changement ciblé qui devrait découler de sa mise en œuvre ne sont précisés.

Cet engagement s'aligne sur les valeurs du PGO que sont l'accès à l'information, la participation civique et la technologie et l'innovation. Cependant, la mesure dans laquelle les jalons s'alignent sur les valeurs du PGO est mitigée. Les jalons 1.1, 1.3, 1.4 et 1.5 sont directement liés aux valeurs du PGO d'accès à l'information, de participation civique, de technologie et d'innovation, ou à leurs combinaisons. Les améliorations proposées à ouvert.canada.ca et l'expansion du projet-pilote Ouvert par défaut contribuent à améliorer l'accès à l'information et à faciliter la participation civique dans la mesure où elles offrent des possibilités accrues de fournir des commentaires aux utilisateurs, le gouvernement mettant des niveaux accrus de données et de documentation à la disposition des parties intéressées. De même, l'espace de collaboration numérique proposé — les outils de logiciels en source ouverte [GCCollab](#)⁷⁸ et [GCmessage](#)⁷⁹ — offre des possibilités de partage d'informations, de participation du public et de collaboration. Les jalons 1.2, 1.6 et 1.7 ont trait avant tout à fournir des informations et des occasions d'apprentissage sur les activités du gouvernement et la mise en œuvre de lignes directrices gouvernementales. Sur la base des définitions de valeurs fournies par le *Manuel de procédures du MEI*, il est difficile de savoir comment elles s'alignent avec l'une des quatre valeurs du PGO.⁸⁰ Cela dit, le chercheur du MEI reconnaît que les possibilités d'éducation offertes par ces trois jalons peuvent permettre aux parties intéressées de s'engager et de suivre les progrès du Canada vers un gouvernement ouvert.

Pour l'engagement I, il existe un lien entre l'objectif de renseigner les Canadiens sur le travail accompli par le gouvernement et ses efforts en matière de gouvernement ouvert, et les sept jalons fixés pour atteindre cet objectif. Les jalons 1.3, 1.4, 1.5 et 1.6 sont facilement vérifiables (c'est-à-dire que l'activité ou le changement proposé a eu lieu ou non), tandis que les jalons 1.1, 1.2 et 1.7 nécessitent un certain degré d'interprétation en ce qui concerne leur mesurabilité. De même, la validité des critères de réussite pour tous les jalons est l'objet d'interrogations (à savoir, mesurent-ils/reflètent-ils réellement ce qu'ils prétendent mesurer?). Cela est dû, en partie, au fait que les critères de réussite pour les jalons 1.1, 1.2 et 1.7 n'indiquent pas les mesures à utiliser pour évaluer si les utilisateurs d'ouvert.canada.ca trouvent réellement plus facile de localiser et de découvrir « ce qu'ils recherchent et contribuent à la communauté du gouvernement ouvert » et si les Canadiens ont entendu parler du travail du pays sur le gouvernement ouvert ou « comprennent les données et les modèles utilisés pour concevoir et étudier les programmes gouvernementaux ». Les commentaires du public reçus au sujet du projet d'engagement ont identifié des problèmes spécifiques dont la résolution aurait pu servir à éclairer la création d'indicateurs de succès plus précis pour les jalons 1.1 et 1.2. Par exemple, les commentaires reçus de Jury Konga, directeur général de GO Open Data Association, ainsi que d'autres, suggèrent que la principale amélioration nécessaire pour permettre aux utilisateurs de trouver plus facilement ce qu'ils recherchent sur ouvert.canada.ca est d'avoir la plateforme indexée et entièrement consultable.⁸¹

En somme, l'engagement I semble être ancré dans la notion que plus les Canadiens en apprennent sur le gouvernement ouvert, plus ils utiliseront les données du gouvernement ouvert et s'engageront auprès

du gouvernement. Une grande importance est accordée à la livraison d'informations, de rapports et d'analyses, ce qui facilite la collaboration des utilisateurs aux données ouvertes et au gouvernement ouvert, ainsi qu'à de la formation dirigée par le gouvernement. L'impact de cet engagement est tempéré par cette orientation axée sur les solutions.⁸² Néanmoins, il s'agit d'une étape positive et graduelle dans le travail visant à offrir aux Canadiens des occasions de se renseigner sur un gouvernement ouvert et à améliorer la transparence des données du gouvernement fédéral. Par conséquent, l'engagement I est évalué comme ayant un impact potentiel mineur.

Prochaines étapes

L'engagement I illustre une initiative importante et nécessaire en matière de gouvernement ouvert. Éduquer les Canadiens au sujet d'un gouvernement ouvert et améliorer la qualité de l'ouverture sont des processus continus louables. Cependant, le lien entre l'engagement, les jalons et les critères de réussite proposés — dont certains semblent être des jalons à part entière — est vague. Pour éviter les pièges du déterminisme des données, il faut faire attention de ne pas surestimer les désirs et les motivations des citoyens à prendre part aux données gouvernementales et à s'engager auprès du gouvernement lui-même. L'ouverture des données gouvernementales n'est pas une proposition « universelle ». Diverses parties prenantes ont des besoins de données et d'informations très variés et des motivations très différentes pour s'engager avec de telles ressources. Le dialogue entre le gouvernement et les citoyens au cœur de cet engagement doit être rendu opérationnel comme un processus itératif continu qui complète et s'étend au-delà du plan d'action du PGO du Canada.

Le chercheur du MEI recommande qu'à l'avenir, les ministères et organismes responsables s'efforcent de :

- identifier et relever des défis/problèmes/priorités spécifiques qui peuvent être relevés en améliorant la transparence et la qualité des données du gouvernement fédéral, plutôt que de partir de la position « comment pouvons-nous offrir aux Canadiens des occasions de se renseigner sur un gouvernement ouvert? »;
- assurer la validité des indicateurs de succès utilisés pour évaluer/mesurer le succès des jalons, et l'engagement de manière plus large;
- accroître les possibilités de consulter et de dialoguer directement avec les citoyens et les représentants des intérêts de la société civile au sujet de leurs besoins d'utilisateurs respectifs, qu'ils soient éducatifs ou autres, en matière de gouvernement ouvert; et
- établir et mettre en œuvre des pratiques internes de suivi et d'évaluation pour garantir que les commentaires obtenus des utilisateurs soient intégrés dans la conception, la mise en œuvre et les résultats des activités prévues.

⁷⁸ GCcollab est une plateforme de collaboration et de réseautage basée sur un logiciel ouvert pour les employés fédéraux ainsi que les étudiants et les universitaires de certains établissements postsecondaires. Voir, <https://gccollab.ca/faq>

⁷⁹ GCmessage est une application de messagerie instantanée qui permet aux utilisateurs de se connecter les uns aux autres via un navigateur Web ou une application mobile (iOS et Android), avec la possibilité d'envoyer des messages directs et de créer des discussions de groupe privées ou publiques. Il utilise le même service de compte que GCcollab. Voir, qu'est-ce que GCmessage? <https://gccollab.gctools-outils.gc.ca/en/support/solutions/articles/2100037287-what-is-gcmessage->

⁸⁰ Le Manuel des procédures du MEI (2017) précise que la valeur de l'accès à l'information se rapporte « aux informations détenues par le gouvernement, par opposition aux seules informations sur les activités du gouvernement. À titre d'exemple, la divulgation d'informations détenues par le gouvernement sur la pollution serait clairement pertinente, bien que les informations ne concernent pas « l'activité gouvernementale » en soi; » Voir, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/09/IRM-Procedures-Manual-v4_Sept2017.docx

⁸¹ Voir, <https://docs.google.com/document/d/16TwaU1BcnKY4W93tkPaJVjsQUt5pfkAEPFGDcjun6ms/edit>

⁸² Cette opinion a également été exprimée dans les commentaires reçus de la part de membres de la société civile lorsqu'un projet d'engagement a été publié en ligne pour commentaires publics via Google Docs en juillet et août 2018. Voir, <https://docs.google.com/document/d/16TwaU1BcnKY4W93tkPaJVjsQUt5pfkAEPFGDcjun6ms/edit>

2. Transparence financière et reddition de comptes

Le gouvernement du Canada continuera d'améliorer la transparence de ses dépenses et de ses marchés ouverts afin de permettre aux Canadiens de comprendre plus facilement les budgets fédéraux, de suivre les décisions de financement et d'examiner les processus d'approvisionnement et de dépenses du gouvernement. Nous allons :

- rendre l'information sur les budgets et les dépenses gouvernementales plus facile à trouver et à comprendre;
- publier une analyse de l'impact différencié selon le sexe pour toutes les mesures budgétaires;
- veiller à ce que les Canadiens aient accès aux données sur l'approvisionnement au gouvernement du Canada;
- étudier l'adoption de normes communes liées aux données de passation de marchés au Canada.

Jalons

- 2.1 Rendre l'information sur les budgets et les dépenses gouvernementales plus facile à trouver et à comprendre pour les Canadiens (ministère des Finances Canada/Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)
- 2.2 Publier l'[analyse comparative entre les sexes plus \(ACS+\)](#) pour toutes les nouvelles dépenses annoncées dans le Budget et les mesures fiscales dans les budgets à venir (ministère des Finances Canada)
- 2.3 Veiller à ce que les Canadiens aient accès aux données sur l'approvisionnement au gouvernement du Canada (Services publics et Approvisionnement Canada /Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)
- 2.4 Étudier l'adoption des normes communes liées aux données de passation de marchés au Canada (Services publics et Approvisionnement Canada)

Pour plus de détails sur le texte de l'engagement, les jalons, les critères de réussite déclarés et les dates d'achèvement estimées, consultez le : <https://open.canada.ca/en/content/canadas-2018-2020-national-action-plan-open-government#toc3-4>

Date de début : Août 2019

Date de clôture : Varie selon le jalon

| Aperçu de l'engagement | Vérifiabilité | | Pertinence aux valeurs du PGO (tel que rédigé) | | | | Impact potentiel | | | | Avancement | | | | Cela a-t-il ouvert le gouvernement? | | | | |
|------------------------|---------------------------------------|--|--|-----------------------|------------------------------|---|------------------|--------|--------|----------------|--------------|--------|-------------|--|-------------------------------------|----------|-------------|-----------|--|
| | Pas assez précis pour être vérifiable | Suffisamment précis pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation civique | Responsabilisation du public | Technologie et innovation pour la transparence et la responsabilisation | Aucun | Mineur | Modéré | Transformateur | Pas commencé | Limité | Substantiel | Terminé | Aggravé | Inchangé | Négligeable | Important | Remarquable |
| I. En général | | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | | | | | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. | | | | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. |

Contexte et objectifs

Cet engagement s'appuie sur les engagements 9 et 10 du troisième plan d'action du Canada.⁸³ Son objectif est double. Premièrement, pour permettre aux Canadiens de trouver plus facilement de l'information sur les dépenses gouvernementales, de comprendre les budgets fédéraux, de suivre les décisions de financement et d'examiner les processus d'approvisionnement du gouvernement. Deuxièmement, pour améliorer la transparence des dépenses publiques et la passation de marchés. Comme il est écrit, l'engagement n'offre aucune indication sur l'état actuel des choses en ce qui concerne la transparence fiscale et la responsabilisation du gouvernement canadien, le changement qui devrait découler de sa mise en œuvre ou le public cible (par exemple, journalistes? chercheurs? universitaires? industrie? citoyens ordinaires?) pour ces ressources d'information.

Cet engagement est conforme à la valeur du PGO de l'accès à l'information. Cependant, la mesure dans laquelle les jalons s'alignent sur les valeurs du PGO est mitigée. Les jalons 2.1, 2.2 et 2.3 et les critères qui les accompagnent pour évaluer la réussite peuvent contribuer, à divers niveaux, à améliorer la transparence financière et la reddition de comptes dans la mesure où l'accent est mis sur l'ouverture de l'accès aux informations et données détenues par le gouvernement. L'expansion proposée de l'[InfoBase du GC](#), la mise à jour des [Lignes directrices sur la divulgation des octrois de subventions et de contributions](#) et des [Lignes directrices sur la divulgation proactive des marchés](#), la mise à disposition d'informations sur les impacts des dépenses budgétaires et des mesures fiscales sur le genre et la diversité, le pilotage et l'examen continu de la Norme relative aux données sur la passation de marchés ouverts (NDPMO) dans les cycles d'approvisionnement, et l'exploration continue par le gouvernement de normes communes sont toutes des étapes encourageantes. Le jalon 2.4 se concentre sur le dialogue intergouvernemental et intragouvernemental. Sur la base des définitions de valeurs fournies dans le Manuel de procédures du MEI, il est difficile de savoir comment il s'aligne avec l'une des quatre valeurs du PGO.

Les jalons 2.2⁸⁴ et 2.3⁸⁵ sont facilement vérifiables (c'est-à-dire, soit l'activité proposée a eu lieu, soit elle n'a pas eu lieu). Le jalon 2.1 est vérifiable sous réserve d'un certain niveau d'interprétation en fait de mesurabilité. Cela est particulièrement vrai pour certains des indicateurs de succès spécifiés et se résume peut-être le mieux dans l'observation d'une personne ayant soumis des commentaires de Google Docs à propos de la version provisoire de juillet-août 2018. En commentant le critère de succès — les parlementaires et les Canadiens sont en train d'examiner les progrès réalisés par le gouvernement pour améliorer la ponctualité, l'exhaustivité et la transparence du Budget et du Budget principal des dépenses; cette personne a simplement écrit « *Comment prévoyez-vous mesurer cela?* »⁸⁶ Le fait est que, même si chacun des cinq critères de succès pour le jalon 2.1 est atteint, on ne sait pas comment conclure que les Canadiens trouveraient désormais plus facile de cerner et de comprendre les informations sur le budget et les dépenses du gouvernement.

Le jalon 2.4 comprend une activité à la fois complémentaire et nécessaire pour améliorer la transparence financière du gouvernement. Dans ce cas, l'objectif du jalon est « d'explorer » et un indicateur de succès est « d'avoir exploré davantage ». L'imprécision du jalon et des indicateurs de succès proposés soumet la vérifiabilité à des paramètres d'interprétation extrêmement larges.

Dans l'ensemble, cet engagement et ses jalons reflètent une reconnaissance continue de l'importance toujours croissante de la transparence de la passation des marchés publics. Selon les mots de Lindsey Marchessault, une directrice du Standard de données sur la commande publique ouverte⁸⁷ et membre de la société civile du FMP, il s'agit « *d'un pas dans la bonne direction* » qui « *reflète une série de compromis* » et qui dans son ensemble n'est « *pas un engagement particulièrement ambitieux.* » Cette opinion est reprise dans les commentaires reçus de Google Docs sur le projet d'engagement de juillet-août 2018. Comme l'a écrit un contributeur anonyme,⁸⁸

Explorer [sic] plus loin — ne serait-il pas préférable de voir cette [adoption de normes de données communes tout au long du cycle de passation des marchés] déployée à la fin de notre ancienne présidence pour le PGO? Ce serait une énorme victoire!

Gardant à l'esprit qu'il s'agit du troisième plan d'action consécutif à inclure des engagements visant à améliorer la transparence des dépenses et des approvisionnements budgétaires du gouvernement, l'engagement 2 et ses jalons constituent néanmoins une autre étape positive et progressive vers

l'amélioration de la transparence financière et la reddition de comptes. À ce titre, il est évalué comme ayant un impact potentiel mineur sur le gouvernement ouvert au Canada.

Prochaines étapes

À la fin du troisième plan d'action du Canada, le gouvernement du Canada a été informé du « manque de progrès significatifs dans l'élargissement de la publication de l'information en matière de planification et de mise en œuvre » et a été averti de l'importance « de remanier l'utilisation des identifiants organisationnels » et ainsi « améliorer la qualité des données en normalisant la façon dont elles sont identifiées et étiquetées entre les ministères. »⁸⁹ Le jalon 2.3 engage apparemment le gouvernement à traiter ce problème dans la mesure où il implique l'utilisation de données pilotes pour tester la mise en œuvre de la Norme relative aux données sur la passation de marchés ouverts (NDPMO), en organisant des ateliers avec des représentants du secteur privé et de la société civile pour évaluer les résultats du projet-pilote, et publier les données sur les appels d'offres, les adjudications et les contrats conformément à la NDPMO. S'engager à déployer la NDPMO dans ce quatrième plan d'action aurait formé un engagement plus ambitieux et axé sur l'impact/les résultats, ce qui n'est pas le cas actuellement. En allant de l'avant, il est important de reconnaître :

- que les activités prévues dans cet engagement ne constituent qu'une partie de la réponse à l'amélioration de la transparence de la passation des marchés publics. Il existe un besoin concomitant d'investir pour stimuler la participation des parties prenantes aux processus de passation des marchés; et
- le succès de l'amélioration de la transparence du processus de passation des marchés publics et de l'éducation des Canadiens dépend de la publication régulière et rapide des informations sur les marchés publics. Les informations qui ne sont pas fournies en temps opportun ont une valeur moindre à des fins de responsabilisation, commerciales, éducatives et journalistiques.

⁸³ Gouvernement du Canada. Troisième plan biennal du Partenariat pour un gouvernement ouvert (2016-18).

http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Canada_AP3.pdf

⁸⁴ Il faut faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit d'assimiler la publication de l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) pour toutes les nouvelles dépenses budgétaires et mesures fiscales annoncées, ainsi que la publication de données ouvertes sur l'approvisionnement du gouvernement du Canada, d'une part, les Canadiens pouvant accéder et faire l'utilisation de ces informations d'autre part. En termes simples, la mise à disposition de données et d'informations ne garantit ni l'accès ni l'utilisation. Voir, par exemple, Ruimy, Dan (2018). Connectivité à large bande dans les régions rurales du Canada : combler le fossé numérique. Rapport du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie. Avril.

<https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/INDU/Reports/RP9711342/indurp11/indurp11-e.pdf>. Voir aussi,

Huynh, Annalise, and Malli, Nisa (2018). Levelling Up: The quest for digital literacy. Brookfield Institute. Juin

<https://brookfieldinstitute.ca/wp-content/uploads/Level-Up-report-FINAL-online.pdf>

⁸⁵ Bien que le jalon 2.3 soit « vérifiable », il faut garder à l'esprit qu'en vérifiant ce jalon, il y a une différence entre la publication d'un test pilote en tant qu'exercice de conformité et qui dispose d'informations très limitées sur les contraintes simples par rapport à la publication d'un test pilote qui offre une couverture étendue de divers types de projets orientés vers la création de leçons pour éclairer les futures réformes.

⁸⁶ Voir, https://docs.google.com/document/d/1dUNZxhW6--lbsY4lle_e7dFsw5Qsgd0mz-bjVuT1jXM/edit

⁸⁷ Voir, <https://www.open-contracting.org/>

⁸⁸ Ibid.,

⁸⁹ Mécanisme d'évaluation indépendant (MEI): Rapport de fin de mandat du Canada 2016-2018. p. 31.

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/Canada_End-Term_Report_2016-2018_EN.pdf

3. Transparence des entreprises

Le gouvernement du Canada continuera de travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour mettre en œuvre l'[Entente en vue de renforcer la transparence de la propriété effective](#) conclue par les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux des Finances en décembre 2017. Nous allons :

- exiger des sociétés fédérales qu'elles détiennent des renseignements sur la propriété bénéficiaire;
- mobiliser les principaux intervenants sur les options possibles pour améliorer l'accès rapide aux renseignements sur la propriété bénéficiaire.

Jalons

- 3.1 Mettre en œuvre des modifications législatives visant à exiger des sociétés fédérales qu'elles détiennent des renseignements exacts et à jour sur la propriété effective, et à éliminer l'utilisation des actions au porteur (ministère des Finances Canada/Innovation, Sciences et Développement économique Canada)
- 3.2 Travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les principaux intervenants représentant divers points de vue sur les options possibles afin d'améliorer l'accès rapide aux renseignements sur la propriété effective. Cela comprend des obligations relatives à la conservation et à la divulgation de ces renseignements, et l'étude de l'option d'un registre public (ministère des Finances Canada/Innovation, Sciences et Développement économique Canada)
- 3.3 Continuer à travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour appuyer la mise en œuvre coordonnée de l'Entente en vue de renforcer la transparence de la propriété effective (ministère des Finances Canada/Innovation, Sciences et Développement économique Canada)

Pour plus de détails sur le texte de l'engagement, les jalons, les critères de réussite déclarés et les dates d'achèvement estimées, consultez le : <https://open.canada.ca/en/content/canadas-2018-2020-national-action-plan-open-government#toc3-4>

Date de début : Août 2019

Date de clôture : Varie selon le jalon

| Aperçu de l'engagement | Vérifiabilité | | Pertinence aux valeurs du PGO (tel que rédigé) | | | | Impact potentiel | | | | Avancement | | | | Cela a-t-il ouvert le gouvernement? | | | |
|------------------------|---------------------------------------|--|--|-----------------------|------------------------------|---|------------------|--------|--------|----------------|--|--------|-------------|---------|--|----------|-------------|-----------|
| | Pas assez précis pour être vérifiable | Suffisamment précis pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation civique | Responsabilisation du public | Technologie et innovation pour la transparence et la responsabilisation | Aucun | Mineur | Modéré | Transformateur | Pas commencé | Limité | Substantiel | Terminé | Aggravé | Inchangé | Négligeable | Important |
| I. En général | | ✓ | | ✓ | | | | | ✓ | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. | | | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. | | | |

Contexte et objectifs

Cet engagement s'appuie sur l'engagement 12 du troisième plan d'action du Canada et s'inscrit dans les efforts internationaux⁹⁰ plus larges de lutte contre le blanchiment d'argent, la corruption, le financement du terrorisme et l'évasion fiscale en obligeant les sociétés fédérales à conserver et à fournir en temps opportun des informations sur la propriété bénéficiaire.⁹¹ Selon son libellé, l'engagement ne contient aucune information sur les effets négatifs que la dissimulation d'informations gouvernementales a dans le contexte canadien ni sur les changements qui devraient découler de la mise en œuvre de l'engagement.

Au Canada, la responsabilité de réglementer les sociétés est partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. Le renforcement du droit des sociétés relatif à la propriété bénéficiaire nécessite une coordination entre ces différents niveaux de gouvernement. Conformément au jalon 3.1, des modifications législatives à la Loi canadienne sur les sociétés par actions (LCSA) ont été apportées au projet de loi sur le budget fédéral d'octobre 2018 et ont reçu la sanction royale le 13 décembre 2018.⁹² Ces modifications, qui ne s'appliquent qu'aux sociétés privées constituées en vertu d'une loi fédérale,⁹³ sont entrées en vigueur le 13 juin 2019. Avant leur promulgation, aucune loi sur les sociétés au Canada n'exigeait de celles-ci qu'elles tiennent un registre des bénéficiaires effectifs. En vertu des modifications, les entreprises fédérales sont désormais tenues de recueillir et de conserver activement des informations sur les actionnaires inscrits et les véritables propriétaires des actions ayant un contrôle « important »⁹⁴ sur l'entreprise. Les informations devant être détenues quant aux personnes ayant un contrôle important sont les suivantes : nom, date de naissance et adresse; État de résidence à des fins fiscales; le jour où ils ont commencé ou cessé d'exercer un contrôle important; description des intérêts et des droits qu'ils détiennent sur les actions de la société; et une description de la façon dont l'entreprise tient le registre à jour. Les registres de l'entreprise doivent être mis à la disposition des autorités fiscales, des forces de l'ordre et des autres autorités de réglementation traitant de la lutte contre le blanchiment d'argent et d'autres activités criminelles.⁹⁵ En outre, des extraits du registre peuvent être consultés sur demande par les actionnaires et les créanciers.⁹⁶ En avril 2019, le gouvernement de la Colombie-Britannique est devenu le premier à agir sur ce front en présentant une loi visant à créer un registre public de la propriété bénéficiaire de biens immobiliers à l'échelle provinciale.⁹⁷

La mesure dans laquelle les trois jalons de l'engagement s'alignent sur les valeurs du PGO est mitigée. Le jalon 3.2 s'aligne sur la valeur de la participation civique étant donné son accent sur les consultations avec un large éventail de parties prenantes. À la lumière des incertitudes persistantes quant à savoir si le public pourra éventuellement avoir le droit d'accéder aux dossiers de propriété bénéficiaire, le jalon 3.1 ne peut pas être considéré comme pertinent pour la valeur du PGO d'accès à l'information pour le moment. Le jalon 3.3 se concentre sur le dialogue intergouvernemental et intragouvernemental. Sur la base des définitions de valeurs fournies dans le *Manuel de procédures du MEI*, il est difficile de savoir comment il s'aligne avec l'une des quatre valeurs du PGO.

Les jalons sont suffisamment précis pour être vérifiables. Des modifications législatives ont été apportées à la LCSA, et d'ici la fin du cycle du plan d'action, on pourra déterminer si les consultations qui sont censées être des indicateurs de succès pour le jalon 3.2 ont effectivement eu lieu. Pour ce qui est du jalon 3.3, tous les éléments de l'[Entente en vue de renforcer la transparence de la propriété effective](#) ont été mis en œuvre par le gouvernement fédéral.⁹⁸

La mise en œuvre des jalons devrait contribuer à améliorer la transparence financière des entreprises, même si ce n'est pas encore directement pour le public ni dans la mesure où les registres publics de propriété bénéficiaire ne le permettraient.⁹⁹ L'engagement 3 est une étape positive et progressive vers l'amélioration de la transparence financière dans le secteur privé, bien qu'il ne réponde pas au souhait d'établir des registres publics de propriété bénéficiaire exprimé par les membres de la société civile du FMP et un certain nombre de personnes qui ont fait des commentaires sur Google Docs à propos du projet d'engagement de juillet-août 2018. L'engagement est réputé avoir probablement un impact potentiel modéré sur un gouvernement ouvert au Canada. En d'autres termes, il s'agit d'un pas en avant important dans les domaines politiques concernés, mais il reste limité dans son échelle ou sa portée.

Prochaines étapes

Les opinions exprimées lors des discussions du chercheur du MEI avec les parties prenantes de la société civile suggèrent que l'engagement 3 est considéré comme l'un des trois principaux domaines de réforme proposés dans le plan d'action actuel. Tout en reconnaissant cet engagement comme une étape positive, ils ont uniformément exprimé leur déception quant à l'incapacité de créer des registres de propriété bénéficiaire accessibles au public. Pour ces personnes, les registres publics sont considérés comme au cœur de l'engagement « *ayant un impact réel et fort* ». Cette opinion a été clairement exprimée par Tracey Lauriault, membre du FMP représentant la société civile, lors de la cérémonie d'ouverture du Sommet mondial du PGO 2019. Dans son allocution de bienvenue, elle a noté :

nous n'avons pas obtenu la propriété bénéficiaire. Et si quelqu'un essaie d'acheter une propriété au Canada en ce moment, vous verrez maintenant pourquoi nous avons vraiment, vraiment besoin d'une propriété bénéficiaire.¹⁰⁰

Les membres du FMP représentant la société civile considèrent que les progrès sont insuffisants en matière de propriété bénéficiaire et que ceci est directement lié à une combinaison de la déconnexion entre l'opportunité du cycle de création du plan d'action du PGO du Canada et le temps nécessaire pour apporter des changements et des initiatives politiques majeurs, un manque perçu de volonté politique et une résistance perçue d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

Le jalon 3.2 offre aux intervenants nationaux et internationaux la possibilité de continuer à collaborer avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux afin de rendre les registres de propriété bénéficiaires accessibles au public. S'appuyant sur l'expérience du Royaume-Uni, le chercheur du MEI recommande que la propriété effective et les registres publics soient reconnus comme des outils importants pour lutter contre la corruption nationale et internationale, le blanchiment d'argent, ainsi que d'autres activités illicites, et qu'une variation centrée sur le problème, axée sur l'impact/les résultats de cet engagement visant à permettre l'accès du public aux dossiers de propriété bénéficiaire soit reportée dans le prochain plan d'action.

⁹⁰ Pour obtenir des informations comparatives sur les progrès accomplis par les États membres de l'Union européenne en matière de mise en œuvre des lois relatives à l'accès du public aux informations sur les propriétaires bénéficiaires, voir, <https://www.transparencyregisterlaws.com/#>

⁹¹ La Loi canadienne sur les sociétés par actions (L.R.C. 1985, c. C-44) définit la propriété effective comme comprenant « la propriété par l'entremise de tout fiduciaire, représentant légal, agent ou mandataire ou autre intermédiaire ». Voir, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-44/fulltext.html>.

⁹² Voir, <https://www.ic.gc.ca/eic/site/cd-dgc.nsf/eng/cs08123.html>

⁹³ Les entreprises opérant au Canada peuvent choisir de s'incorporer au niveau fédéral ou provincial. La principale différence entre les deux options concerne les questions de sélection et de protection des noms, la portée commerciale, les rapports annuels et les coûts. Voir, Provincial and Federal Incorporation: What is the Difference? <https://www.lawdepot.ca/library/business-articles/provincial-and-federal-incorporation/?loc=CA#XTcf21B7IR0>

⁹⁴ Un individu qui détient 25% ou plus des droits de vote rattachés aux actions avec droit de vote en circulation d'une société ou 25% ou plus des actions en circulation de la société, mesurées à la juste valeur marchande, est réputé avoir un « contrôle significatif ». Les individus agissant « conjointement ou de concert » et qui atteignent le seuil de 25% en tant que groupe et les individus ayant la capacité d'exercer une influence résultant en un « contrôle de fait » sur une société sont également considérés comme des individus avec un « contrôle significatif ». Voir, Jagdeep S. Shergill and Andrew Kemp (January 30, 2019). CBCA Corporations Required To Track Beneficial Ownership, Business Law Blog. Lawson Lundell LLP. <https://www.lawsonlundell.com/the-business-law-blog/cbca-corporations-required-to-track-beneficial-ownership>

⁹⁵ Dans la perspective de la proposition des modifications législatives concernant la propriété effective, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a appuyé la notion de création d'un registre mais a recommandé de ne pas le rendre accessible au public, plaidant pour que l'accès soit limité à « certaines autorités chargées de l'application des lois, l'Agence du revenu du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, CANAFE, les entités déclarantes autorisées et d'autres autorités publiques. » Voir, <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/FINA/report-24/page-18>

⁹⁶ Voir l'article 21 de la Loi canadienne sur les sociétés par actions (L.R.C. 1985, c. C-44) au: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-44/FullText.html>

⁹⁷ Stueck, Wendy (2 avril 2019). B.C. unveils Canada's first beneficial ownership registry. Globe and Mail. <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-bc-unveils-canadas-first-beneficial-ownership-registry/>. Voir aussi, Hoekstra, Gordon (27 juin 2019). Growing push on in Western world to make corporate ownership transparent, conference hears. Vancouver Sun. <https://vancouver.sun.com/business/local-business/growing-push-on-in-western-world-to-make-corporate-ownership-transparent-conference-hears>

⁹⁸ Voir, Suivi du Plan d'action national pour un gouvernement ouvert, https://search.open.canada.ca/en/nap/?sort=score%20desc&page=1&search_text=&ap-commitment=C10%20-%20Open%20government%20community|C03%20-%20Corporate%20transparency

⁹⁹ En mars 2019, le Département d'État des États-Unis a désigné le Canada comme un « important pays de blanchiment d'argent ». Voir, <https://www.state.gov/documents/organization/290502.pdf>

¹⁰⁰ Voir, Cérémonie d'ouverture de #OGPCanada (début à 20:27) <https://www.youtube.com/watch?v=znADM9jqvZM>

4. Gouvernement numérique et services

Le gouvernement du Canada appliquera les principes d'ouverture à ses services numériques, ce qui lui permettra de répondre aux attentes changeantes des utilisateurs tout en améliorant la transparence et l'inclusion. Nous allons :

- élaborer une feuille de route du gouvernement du Canada en matière de politique sur le numérique et de stratégie relative aux données pour la fonction publique fédérale;
- inciter les Canadiens à nous dire ce que signifie pour eux la technologie numérique et la transformation des données;
- créer un tableau de bord sur le rendement pour faire le suivi des services offerts aux Canadiens;
- publier des analyses sur l'achalandage du site canada.ca;
- prioriser le code source ouvert dans l'élaboration de solutions numériques;
- améliorer la transparence et la connaissance de l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) par le gouvernement.

Jalons

- 4.1 Mettre au point une Politique sur le numérique pour le gouvernement du Canada (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)
- 4.2 Rédiger une feuille de route de la Stratégie relative aux données pour la fonction publique fédérale (Bureau du Conseil privé/Statistique Canada/Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)
- 4.3 Engager avec les Canadiens sur ce que signifie la transformation numérique et de données pour les entreprises, la société civile et les Canadiens (Innovation, Sciences et Développement économique Canada)
- 4.4 Créer un tableau de bord sur le rendement pour suivre le service aux Canadiens (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)
- 4.5 Publier des analyses sur l'achalandage du site canada.ca en temps opportun, dans l'esprit de sites comme <http://analytics.usa.gov>. (Emploi et Développement social Canada)
- 4.6 Prioriser le code source ouvert dans l'élaboration et l'approvisionnement des solutions numériques (Bibliothèque et Archives Canada /Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)
- 4.7 Améliorer la transparence et la sensibilisation à l'intelligence artificielle (IA) appuyant les services publics (Services publics et Approvisionnement Canada /Innovation, Sciences et Développement économique Canada/Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)

Pour plus de détails sur le texte de l'engagement, les jalons, les critères de réussite déclarés et les dates d'achèvement estimées, consultez le : <https://open.canada.ca/en/content/canadas-2018-2020-national-action-plan-open-government#toc3-4>

Date de début : Août 2019

Date de clôture : Varie selon le jalon

| Aperçu de l'engagement | Vérifiabilité | | Pertinence aux valeurs du PGO (tel que rédigé) | | | | Impact potentiel | | | | Avancement | | | | Cela a-t-il ouvert le gouvernement? | | | | |
|------------------------|---------------------------------------|--|--|-----------------------|------------------------------|--|------------------|--------|--------|----------------|--------------|--------|-------------|--|-------------------------------------|----------|-------------|-----------|--|
| | Pas assez précis pour être vérifiable | Suffisamment précis pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation civique | Responsabilisation du public | Technologie et innovation pour la transparence et la | Aucun | Mineur | Modéré | Transformateur | Pas commencé | Limité | Substantiel | Terminé | Aggravé | Inchangé | Négligeable | Important | Remarquable |
| I. En général | | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | | | | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. | | | | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. |

Contexte et objectifs

Cet engagement s'appuie sur l'engagement 6 du troisième plan d'action du Canada. Il est ancré dans les efforts du Secrétariat du Conseil du Trésor pour soutenir la transition du gouvernement du Canada vers le gouvernement numérique par l'élaboration d'une politique numérique, et pour établir un ensemble intégré de lignes directrices et de règles pour aider les ministères et organismes fédéraux à gérer la prestation de services, l'information et les données, la technologie et la cybersécurité.¹⁰¹ L'engagement s'articule autour d'une ligne de conduite proposée, mais ne donne aucune indication quant aux « *attentes évolutives des utilisateurs* » qui doivent être prises en compte et aux « *avantages du gouvernement numérique* » visant à « *toucher autant de personnes que possible* ». Faisant écho aux vues exprimées par divers contributeurs lors de la demande de commentaires sur Google Docs de juillet-août à propos du projet d'engagement, on se demande :

Quel est exactement le problème ici? Est-ce le « besoin de changer fondamentalement la façon dont nous [les fonctionnaires fédéraux] travaillons » qui est le problème perçu? Est-il nécessaire de veiller à ce que les principes d'ouverture soient appliqués et respectés dans les services numériques gouvernementaux? S'agit-il d'autre chose?

L'engagement 4 s'aligne sur les valeurs du PGO de l'accès à l'information et de la participation civique. La mesure dans laquelle les jalons s'alignent sur les valeurs du PGO est mitigée. Quatre des sept jalons¹⁰² et les indicateurs de succès qui les accompagnent peuvent contribuer, à des degrés divers, à modifier la manière dont travaillent les fonctionnaires fédéraux tout en améliorant la transparence et l'inclusion. Cela dit, les nombreuses inégalités numériques avec lesquelles de nombreux Canadiens doivent composer¹⁰³ indiquent qu'il faut faire preuve de prudence avant de comparer la mise en œuvre de technologies et de services numériques nouveaux et évolutifs gouvernementaux à l'exploitation des avantages qu'ils offrent.

Les jalons 4.1, 4.3 et 4.6 sont jugés directement pertinents pour la valeur du PGO de participation citoyenne dans la mesure où les activités et les processus établis pour chacune de ces actions impliquent d'ouvrir la prise de décision aux membres intéressés du public. Les jalons 4.4 et 4.5 sont également considérés comme directement pertinents pour la valeur du PGO d'accès à l'information, car ils se rapportent à la divulgation d'informations détenues par le gouvernement. Le jalon 4.2 se concentre sur l'activité interne du gouvernement et est basé uniquement sur des consultations avec les ministères¹⁰⁴ et organismes gouvernementaux. Le jalon 4.7 se concentre avant tout sur la diffusion d'informations en matière d'intelligence artificielle (IA) au sein de la fonction publique fédérale. Sur la base des définitions de valeurs fournies dans le *Manuel de procédures du MEI*, il est difficile de savoir comment ces deux derniers jalons s'alignent avec l'une des quatre valeurs du PGO.

Les jalons 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 et 4.5 sont tous facilement vérifiables (c'est-à-dire que l'activité proposée a eu lieu ou non). Cependant, et comme indiqué dans les commentaires publics reçus sur Google Docs concernant le projet d'engagement de juillet-août 2018, un certain nombre d'indicateurs de succès proposés sont d'un bien-fondé discutable étant donné qu'ils décrivent les processus ou les activités à réaliser plutôt que les outils pour déterminer la mesure dans laquelle un résultat escompté s'est matérialisé. La vérifiabilité des jalons 4.6 et 4.7 nécessite un certain degré d'interprétation en ce qui concerne leur mesurabilité. Ici aussi, la validité des critères de réussite fait l'objet d'interrogations (c'est-à-dire mesurent-ils/reflètent-ils réellement ce qu'ils prétendent mesurer?), car ce sont les activités à réaliser qui sont spécifiées plutôt que les indicateurs permettant de vérifier si ces activités aboutissent aux résultats attendus.

Néanmoins, l'engagement 4 est une étape positive supplémentaire vers la transformation des règles existantes régissant la gestion de la prestation de services, la gestion de l'information, la technologie de l'information et la cybersécurité qui peuvent aider à favoriser une culture de gouvernement ouvert dans la fonction publique fédérale. La question de savoir si ces changements contribuent à améliorer la transparence et l'inclusion dépendra de la politique numérique elle-même, de la façon dont elle sera mise en œuvre et de son acceptation par les fonctionnaires fédéraux. L'engagement est réputé avoir un impact potentiel mineur sur le gouvernement ouvert au Canada.

Prochaines étapes

L'engagement 4 est ancré dans la notion de changement dans la façon dont les fonctionnaires et les politiciens font leur travail. Alors que les jalons 4.4 et 4.5 concernent la création d'un tableau de bord sur le rendement et l'exécution d'analyses de performance, les cinq autres jalons sont orientés vers l'élaboration et la mise en œuvre de processus et procédures administratifs pour favoriser un changement culturel vers l'internalisation des principes de transparence, de responsabilité et de l'accessibilité dans la conception, la mise en œuvre et la prestation des services gouvernementaux.

Bien que son ambition soit louable, il manque à l'engagement une articulation claire et un accent plus pointu sur les défis particuliers ou les problèmes politiques que l'application des « *principes d'ouverture à ses services numériques [gouvernementaux]* » vise à redresser. Tout au long des consultations entreprises lors de la préparation de ce rapport, les parties prenantes de la société civile ont reconnu la nécessité politique et l'utilité stratégique d'inclure un engagement axé sur la réforme du secteur public et de la prestation de services dans le plan d'action, tout en déplorant à la fois l'ampleur de l'engagement et sa confusion perçue entre un gouvernement numérique et un gouvernement ouvert. À cet égard, le risque perçu que l'élan pour un gouvernement ouvert perde du terrain face à la notion de gouvernement numérique est particulièrement préoccupant; un concept que de vastes pans de la population canadienne rencontrent quotidiennement. Bien que la numérisation et le gouvernement numérique complètent et facilitent la mise en œuvre d'un gouvernement ouvert, ces concepts ne sont en aucun cas synonymes ou autrement équivalents.¹⁰⁵

Pour aller de l'avant avec l'engagement 4, il sera important de :

- veiller à ce que les communications internes et externes du gouvernement au sujet des initiatives du plan d'action du PGO délimitent clairement les activités menées sous l'égide du gouvernement numérique par rapport au gouvernement ouvert et celles où des éléments des deux sont en jeu;
- préciser : (i) les mécanismes de prestation de services gouvernementaux qui doivent être modifiés et pourquoi; (ii) quelles modifications seront mises en œuvre; et (iii) les indicateurs à utiliser pour vérifier si les modifications aboutissent aux résultats comportementaux souhaités;
- pour les jalons 4.4 et 4.5, déterminer les types de données à publier, les utilisateurs cibles des données (par exemple, citoyen moyen, chercheurs, journalistes, ministères) et les ministères et organismes gouvernementaux participants.

Les jalons 4.1, 4.2 et 4.3 sont déjà en bonne voie d'être achevés d'ici la fin de ce cycle de plan d'action. Les travaux relatifs aux jalons 4.4 et 4.5 sont en cours et nécessiteront probablement d'être reportés dans le 5e plan d'action du Canada. En ce qui concerne les jalons 4.6 et 4.7, la question n'est pas de savoir si ces engagements, ou certaines variantes de ceux-ci, devraient être reportés. Au contraire, toute décision à ce sujet devrait reposer, en grande partie, sur l'identification préalable des défis politiques particuliers ou des priorités nationales auxquels le gouvernement canadien doit faire face, et pour lesquels prioriser le code source ouvert ou améliorer la transparence et la sensibilisation de l'intelligence artificielle (IA) est susceptible de contribuer à l'amélioration dans le cadre d'un plan d'action du PGO.

¹⁰¹ Voir, Benay, Alex (10 mai 2018). Notre transition continue vers le gouvernement numérique, <https://open.canada.ca/en/blog/our-ongoing-transition-digital-government>; D'Andrea, Teresa (10 Septembre 2018). Amélioration des services du gouvernement à l'ère numérique, <https://open.canada.ca/en/blog/improving-government-services-digital-age>; et Benay, Alex (7 novembre 2018). Mise à jour sur l'élaboration d'une nouvelle Politique sur le numérique <https://open.canada.ca/en/blog/update-development-new-digital-policy>. Voir aussi, Secrétariat du Conseil du Trésor (7 novembre 2018) Politique sur le numérique – Compte rendu sur ce que nous avons entendu – Phase 2 (Exigences stratégiques générales) – Octobre 2018, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/topics/information-technology-project-management/information-technology/report-what-we-heard-phase-2-high-level-policy-requirements-october-2018.html>

¹⁰² Le jalon 4.5 a été initialement présenté comme un indicateur de succès pour l'actuel jalon 4.4 - Création d'un tableau de bord public dans la version du projet d'engagement qui a été publiée pour commentaires sur Google Docs en juillet et août 2018. Il a été transformé en jalon après que la mise en ligne de la période de consultation soit terminée. L'incorporation de l'expression « feuille de route pour la fonction publique fédérale » était également un changement intervenu après la

période de demandes de commentaires. Voir, https://docs.google.com/document/d/12m4FfPRHrbF-fkdFml2WmT3w5aLR2hXVoDEiaa_rwLc/edit

- ¹⁰³ Voir, par exemple, Ruimy, Dan (2018). Connectivité à large bande dans les régions rurales du Canada : combler le fossé numérique. Rapport du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie. Avril. <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/INDU/Reports/RP9711342/indurp11/indurp11-e.pdf>. Voir aussi, Huynh, Annalise, and Malli, Nisa (2018). Levelling Up: The quest for digital literacy. Brookfield Institute. Juin <https://brookfieldinstitute.ca/wp-content/uploads/Level-Up-report-FINAL-online.pdf>
- ¹⁰⁴ Gouvernement du Canada (2018). Rapport au greffier du Conseil privé : Feuille de route de la Stratégie de données pour la fonction publique fédérale. <https://www.canada.ca/en/privy-council/corporate/clerk/publications/data-strategy.html>
- ¹⁰⁵ Voir, Clarke, Amanda (28 janvier 2019). Gouvernement numérique n'est pas synonyme de gouvernement démocratique. Options Politiques. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/january-2019/digital-government-doesnt-equal-democratic-government/>



Contexte et objectifs

Des engagements en matière de science ouverte figuraient dans les trois derniers plans d'action du Canada. L'engagement actuel fait avancer les initiatives de science ouverte de l'engagement 14¹⁰⁶ du troisième plan d'action du Canada, qui ont marqué la fin de l'application de politiques de communication restrictives aux scientifiques du gouvernement fédéral.¹⁰⁷ Comme il est écrit, l'engagement est construit autour d'un parcours proposé — rendant « *la science, les données scientifiques et les scientifiques fédéraux plus accessibles* » —, mais n'offre aucune indication de la situation avant le lancement de l'engagement ou le changement ciblé qui devrait émerger de sa mise en œuvre. Selon les représentants d'Environnement et Changement climatique Canada, l'engagement 5 émerge :

- (i) une observation selon laquelle les changements dans la conduite de la science nationale ne se reflétaient pas bien dans l'ensemble du gouvernement et que de nombreux homologues du Canada étaient en avance sur ce front; et
- (ii) une volonté politique de mettre la science à la disposition du public canadien et de mieux la communiquer avec le public canadien.

Il faut également noter que la science que l'engagement propose de rendre plus accessible est celle qui est menée au sein des ministères fédéraux; il ne comprend pas la science et la recherche financées par le gouvernement fédéral par l'intermédiaire des trois principaux conseils subventionnaires du Canada.¹⁰⁸

L'engagement s'aligne sur les valeurs du PGO d'accès à l'information, de la technologie et de l'innovation. La mesure dans laquelle les cinq jalons s'alignent sur les valeurs du PGO est cependant mitigée. Les jalons 5.2 et 5.3 sont pertinents pour les valeurs du PGO de l'accès à l'information et de la technologie et de l'innovation, les deux impliquant la création de plateformes en ligne pour faciliter la diffusion publique d'informations sur les scientifiques fédéraux et leurs publications scientifiques. La mesure selon laquelle l'engagement mentionné dans le jalon 5.4 se rapporte à l'augmentation de la participation civique n'est pas claire. Le libellé utilisé à la fois dans le jalon et dans le critère de succès qui lui est associé est ambigu.

Le jalon 5.1 était un ajout tardif au plan d'action. Il n'a pas été inclus dans le projet d'engagement sur la science ouverte publié pour commentaires du public en juillet-août 2018, et le FMP n'a pas été consulté au sujet de son ajout à l'engagement.¹⁰⁹ L'initiative de la feuille de route pour la science ouverte a été lancée plus tôt en 2018 par le Bureau du conseiller scientifique principal. En collaboration avec les hauts dirigeants des ministères et organismes fédéraux à vocation scientifique et avec trois conseils de financement, l'objectif est de créer des lignes directrices pour garantir que la science gouvernementale soit accessible au public, inversant les effets des politiques gouvernementales antérieures qui limitent la capacité des scientifiques du gouvernement à discuter publiquement de leurs recherches et de leur science,¹¹⁰ et aider les chercheurs canadiens à suivre le mouvement mondial de la science ouverte.¹¹¹ L'élaboration d'un outil de référence pour faciliter le rôle de la science ouverte au sein du gouvernement du Canada est une entreprise importante. Cependant, étant donné qu'il s'agit d'un outil principalement conçu pour l'usage interne du gouvernement, la mesure dans laquelle l'exercice décrit au jalon 5.1 s'aligne sur les valeurs du PGO est moins claire. La même conclusion s'applique au jalon 5.5. Bien que mesurer les progrès du gouvernement du Canada dans la mise en œuvre de la science ouverte soit une entreprise à la fois utile et nécessaire pour évaluer l'impact des initiatives de science ouverte du gouvernement du Canada sur le bien public, il est difficile de savoir comment le fait de mesurer le progrès, en tant que jalon autonome, s'aligne sur l'une des quatre valeurs du PGO.

Les jalons sont tous suffisamment précis pour être facilement vérifiables dans la mesure où les activités proposées ont lieu ou non.

L'étape transformatrice de l'ouverture de la science au Canada s'est déroulée sous l'égide de l'engagement 14 du troisième plan d'action. Le travail actuel du gouvernement pour ouvrir la science constitue une poursuite remarquable des efforts visant à changer la culture dans laquelle les scientifiques

fédéraux opèrent. Ces efforts constituent une étape supplémentaire positive dans ce domaine politique. À ce titre, l'engagement 5 est réputé avoir un impact potentiel mineur sur le gouvernement ouvert au Canada.

Prochaines étapes

La mise en œuvre de l'engagement 5 contribuera aux efforts continus du gouvernement du Canada à rendre plus accessibles aux Canadiens les renseignements sur les activités et les résultats scientifiques fédéraux, ainsi que les scientifiques fédéraux. Ce qui n'est pas clair, et le restera probablement pendant un certain temps, sont les types de dividendes résultant de sa mise en œuvre. La science est rendue plus accessible aux Canadiens, mais les questions de savoir *quels* Canadiens, et la mesure dans laquelle les Canadiens se serviront des nouvelles ressources scientifiques ouvertes, sont moins claires. Tout aussi ambiguë est comment et dans quelle mesure l'engagement actuel permet réellement aux citoyens de s'engager avec le gouvernement en matière d'influence sur la prise de décision dans ce domaine.

Pour aller de l'avant, trois facettes importantes de la prise de décisions liées à la science ouverte nécessitant un examen continu comprendront :

- (i) Déterminer qui sont les publics cibles de ces ressources, car les demandes et les besoins en ressources des bénéficiaires visés varient considérablement — par exemple, les types d'informations et de ressources les plus utiles aux experts diffèrent de ceux nécessaires aux non-experts. Les demandes et les besoins en ressources dans les disciplines scientifiques sont également très variables;
- (ii) Déterminer quelle est l'allocation optimale des ressources pour garantir que la science ouverte contribue au bien public dans un contexte où les mécanismes les plus efficaces pour aller de l'avant avec transparence, responsabilité et participation des citoyens varient au sein et entre les sciences naturelles et l'ingénierie, les sciences sociales et les sciences humaines, et les sciences de la santé;
- (iii) Identifier les mécanismes et les canaux les plus efficaces pour garantir que la science ouverte ait un impact concret sur le bien public;
- (iv) Élaborer des stratégies de communication et de messagerie appropriées pour les ministères à vocation scientifique à mesure que la science gouvernementale devient plus ouverte. À ce jour, l'approche du gouvernement du Canada en matière de science ouverte a été ancrée dans le fait de renseigner les Canadiens sur ce que les scientifiques fédéraux savent. Cependant, et comme l'a noté Scott Findlay, professeur au Département de biologie de l'Université d'Ottawa et chercheur en résidence au Bureau du conseiller scientifique principal, si l'un des principaux objectifs de la science ouverte est de contribuer à créer une population informée, il est tout aussi important que les Canadiens comprennent ce que les scientifiques fédéraux ne savent *pas*. Cela a des implications directes sur la communication des lacunes au niveau des connaissances et l'amélioration de la culture scientifique.

Le chercheur du MEI recommande de poursuivre l'engagement en matière de science ouverte, bien qu'avec un accent plus pointu sur les défis/questions/problèmes. Cela pourrait, par exemple, impliquer un engagement se concentrant spécifiquement sur un ou plusieurs des défis du changement climatique ou de la pollution microplastique qui met à nu les outils et les processus de la science ouverte et des données ouvertes pour aider à la fois à combler les lacunes au niveau des connaissances préidentifiées et à soutenir l'élaboration des politiques relatives à ces questions multidimensionnelles.

¹⁰⁶ Gouvernement du Canada. Troisième plan biennal du Partenariat pour un gouvernement ouvert (2016-18). http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Canada_AP3.pdf

¹⁰⁷ Voir, Institut professionnel de la fonction publique du Canada (2013). Coup de froid: Bâillonner la science au service de l'intérêt public. Un sondage, <http://www.pipsc.ca/portal/page/portal/website/issues/science/bigchill>; Magnuson-Ford, Karen, & Gibbs, Katie. (2014). Can scientists speak? https://evidencefordemocracy.ca/sites/default/files/reports/Can%20Scientists%20Speak_.pdf

¹⁰⁸ Collectivement connus, les trois conseils sont les trois entités suivantes: 1. Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) <http://www.sshrc-crsh.gc.ca/about-au_sujet/index-fra.aspx>; 2. Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG) <http://www.nserc-crsng.gc.ca/index_fra.asp>; 3. Instituts de recherche en santé du Canada

(IRSC) <<http://www.cihr-irsc.gc.ca/f/193.html>>. En 2015, les trois conseils ont mis en œuvre la politique tripartite sur l'accès ouvert aux publications exigeant que les publications issues de la recherche qu'elles ont financée soient mises gratuitement à disposition dans les 12 mois.

¹⁰⁹ Voir, <https://docs.google.com/document/d/1F9DOYM2zd4rnUYuM7tEdD6opacSCR5gzZcWmF0qZjig/edit#>

¹¹⁰ Institut professionnel de la fonction publique du Canada (2018). Defrosting Public Science
https://www.pipsc.ca/sites/default/files/comms/Defrosting-report-e_v4%202_1.pdf.

¹¹¹ Bureau de la Conseillère scientifique en chef du Canada (2018). Rapport annuel de la conseillère scientifique en chef. Ottawa. https://www.ic.gc.ca/eic/site/063.nsf/eng/h_97756.html

6. Démocratie saine

Le gouvernement du Canada renforcera la résilience des institutions démocratiques canadiennes à l'ère numérique, tout en respectant les droits de la personne et les libertés fondamentales. Nous allons :

- renforcer les institutions démocratiques au Canada grâce à la modernisation des lois électorales;
- renforcer la capacité internationale de cerner diverses menaces changeantes à la démocratie et d'y répondre;
- appuyer un écosystème de nouvelles saines et fiables au Canada;
- militer pour la diversité du contenu et la qualité et la transparence de l'information en ligne.

Jalons

- 6.1 Renforcer la démocratie et les institutions démocratiques au Canada, à la fois avant et après les élections fédérales de 2019 (Bureau du Conseil privé)
- 6.2 Miser sur le mécanisme d'intervention rapide du G7 (MIR) pour renforcer la capacité internationale de cerner diverses menaces changeantes à la démocratie et d'y répondre, notamment grâce au partage d'information et d'analyses et la détermination des possibilités d'interventions coordonnées (Affaires mondiales Canada)
- 6.3 Miser sur les programmes actuels du ministère du Patrimoine canadien, y compris Les jeunes s'engagent et le Fonds pour l'histoire du Canada, à l'appui d'une saine démocratie (Patrimoine canadien)
- 6.4 Appuyer un écosystème de nouvelles saines et fiables (Patrimoine canadien)
- 6.5 Se faire champion des normes internationales, à l'appui de la diversité du contenu et de la qualité et la transparence de l'information en ligne (Patrimoine canadien)

Pour plus de détails sur le texte de l'engagement, les jalons, les critères de réussite déclarés et les dates d'achèvement estimées, consultez le : <https://open.canada.ca/en/content/canadas-2018-2020-national-action-plan-open-government#toc3-4>

Date de début : Août 2019

Date de clôture : Varie selon le jalon

| Aperçu de l'engagement | Vérifiabilité | | Pertinence aux valeurs du PGO (tel que rédigé) | | | | Impact potentiel | | | | Avancement | | | | Cela a-t-il ouvert le gouvernement? | | | | |
|------------------------|---------------------------------------|--|--|-----------------------|------------------------------|---|------------------|--------|--------|----------------|--------------|--------|-------------|--|-------------------------------------|----------|-------------|-----------|--|
| | Pas assez précis pour être vérifiable | Suffisamment précis pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation civique | Responsabilisation du public | Technologie et innovation pour la transparence et la responsabilisation | Aucun | Mineur | Modéré | Transformateur | Pas commencé | Limité | Substantiel | Terminé | Aggravé | Inchangé | Négligeable | Important | Remarquable |
| I. En général | | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | | | | | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. | | | | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. |

Contexte et objectifs

Cet engagement est ancré dans les appréhensions nationales et internationales en cours concernant le déclin de la confiance dans les institutions publiques et les implications pour la santé des démocraties libérales. À cet égard, la prolifération de la désinformation et des prétendues fausses informations sur les plateformes de médias sociaux et ses implications négatives pour le bien-être économique, politique et

social des États-nations sont particulièrement préoccupantes.¹¹² À cette fin, l'objectif de l'engagement 6 est double : (i) faire en sorte que « *les Canadiens disposent des outils et de l'information nécessaires pour réfléchir de façon critique aux politiques publiques, afin qu'ils puissent participer plus efficacement aux processus démocratiques*; » et (ii) « *renforcer la résilience des institutions démocratiques canadiennes à l'ère numérique*. » Une caractéristique remarquable de cet objectif est que l'information, ici, se rapporte à l'information sur les questions liées au gouvernement et aux politiques publiques circulant dans la médiasphère, et non l'information détenue par le gouvernement. À cette fin, l'accent de l'engagement 6 se concentre principalement sur les questions de gouvernance numérique par opposition à un gouvernement ouvert en soi. Le moyen proposé pour réaliser les objectifs de l'engagement est de réduire au minimum les possibilités de désinformation qui menacent la démocratie canadienne¹¹³ en mettant en œuvre une série de mesures nationales et internationales qui contribueront à façonner le profil du paysage médiatique canadien. Comme il est écrit, l'engagement s'articule autour d'une série d'activités de grande envergure et n'offre aucune information sur l'état actuel des choses avant son lancement ni sur le changement ciblé qui devrait émerger de sa mise en œuvre.

Chercher à favoriser une confiance accrue dans le gouvernement et s'efforcer de renforcer les institutions démocratiques sont des objectifs louables. Cependant, l'efficacité de cet engagement est atténuée par un manque de précision sur les impacts qu'il cherche à atteindre et les moyens par lesquels ces impacts sont censés être mesurés. Plusieurs commentaires exprimant des préoccupations similaires ont été reçus lorsque la version provisoire de cet engagement a été publiée pour consultation publique en juillet et août 2017.¹¹⁴ La manière ambiguë dont cet engagement et ses jalons sont rédigés rend toute évaluation substantielle de la mesure dans laquelle ils s'alignent sur les valeurs du PGO extrêmement difficile. Cela dit, étant donné que deux des onze indicateurs de succès proposés impliquent de fournir des possibilités à un groupe restreint de parties prenantes (à savoir, des organisations médiatiques et des experts en contenu numérique et diversité) de collaborer avec le gouvernement dans le processus de mise en œuvre, le chercheur du MEI applique une certaine souplesse d'interprétation pour suggérer que l'engagement peut être perçu comme s'il s'alignait très vaguement avec la valeur de participation civique du PGO.

Il convient également de noter que les jalons 6.1, 6.3, 6.4, 6.5 sont tous des ajouts tardifs au plan d'action. Ils n'étaient pas inclus dans le projet d'engagement initial et les membres du FMP représentant la société civile n'ont pas été consultés au sujet de leur ajout tardif à l'engagement. Cela dit, il faut reconnaître que le « nouveau » jalon 6.1 est révélateur des efforts visant à répondre aux critiques avancées quant à l'ébauche d'itération de l'engagement.

Les jalons sont suffisamment précis pour être facilement vérifiables dans la mesure où les activités proposées ont lieu ou non. Par contre, la validité des critères de succès est discutable, car ils se réfèrent principalement aux activités à réaliser plutôt qu'aux indicateurs permettant de vérifier si ces activités aboutissent aux résultats escomptés. Plus précisément, on ne sait pas comment la mesure dans laquelle les initiatives proposées de revigorer la confiance des Canadiens dans les institutions publiques ou de modifier substantiellement la diversité, la qualité et la transparence des informations auxquelles ils accèdent en ligne sera mesurée.

Il faut se réjouir des activités énoncées dans cet engagement dans la mesure où elles marquent toutes des étapes positives dans la lutte contre les menaces fondées sur la désinformation au Canada et à l'étranger. Cependant, selon son libellé, l'engagement 6 semble considérer que l'achèvement des jalons sera nécessairement en corrélation positive avec le regain de confiance des Canadiens dans les institutions publiques. C'est une proposition douteuse sur deux fronts. Premièrement, il n'existe pas de lien de causalité direct entre les mesures proposées et le niveau de confiance des citoyens dans les institutions démocratiques. Deuxièmement, et bien qu'ils soient vérifiables, les jalons ne précisent pas comment ni pourquoi ces actions auraient un impact réel sur le niveau de confiance des citoyens canadiens dans les institutions démocratiques. Malgré ces limites, l'engagement 6 peut néanmoins être perçu comme pouvant marquer un pas en avant vers l'ouverture du gouvernement au Canada.

Prochaines étapes

Assurer la vitalité et la santé de la démocratie est une préoccupation prioritaire du gouvernement du Canada et est la pierre angulaire de la *Déclaration sur le gouvernement ouvert* du PGO.¹¹⁵ La qualité et la véracité des informations détenues par le gouvernement auxquelles les citoyens ont accès constituent

l'un des nombreux facteurs qui contribuent au niveau de confiance qu'ils accordent aux institutions démocratiques. Un autre facteur contributif, et l'objectif principal de cet engagement, est la qualité et la véracité des informations circulant dans la médiasphère sur les questions liées au gouvernement et aux politiques publiques.

L'engagement 6 illustre certainement les efforts déployés pour lutter contre les menaces nationales et internationales fondées sur la désinformation pour le Canada. Quel que soit le bien-fondé de ses objectifs, en l'absence de précision plus pointue, la ligne d'action proposée pour bâtir des institutions démocratiques résilientes à l'ère numérique peut tout aussi bien être mise en œuvre en dehors de l'égide du plan d'action du PGO du Canada.

Le chercheur du MEI suggère qu'une approche centrée sur les problèmes pour s'attaquer aux « campagnes de fausses informations » et de « fausses nouvelles », qui est plus directement liée au PGO et qui s'appuie sur le statut du Canada en tant que leader mondial des données ouvertes, pourrait être axée, par exemple, sur un travail en tandem avec des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes pour piloter des initiatives visant à enquêter sur l'impact des initiatives et programmes solides de données publiques ouvertes en matière de lutte contre la désinformation et les prétendues fausses nouvelles.

¹¹² Forum des politiques publiques (2017). The Shattered Mirror: News, Democracy and Trust in the Digital Age. Ottawa. January. <https://shatteredmirror.ca/wp-content/uploads/theShatteredMirror.pdf>. Voir aussi, Vosoughi, Soroush, Roy, Deb, & Aral, Sinan (March 9, 2018). The spread of true and false news online. Science, 359(6380): 1146-1151 <https://science.sciencemag.org/content/359/6380/1146>

¹¹³ Un récent sondage auprès de quelque 2400 Canadiens commandé par la Fondation pour le journalisme canadien a révélé qu'environ quarante pour cent des répondants ont déclaré qu'il était difficile de distinguer la vérité de la désinformation dans les nouvelles. Voir, Fondation pour le journalisme canadien (2019). News Consumption Survey. Earncliffe Strategy Group. Avril. <http://cjf-fjc.ca/sites/default/files/CJF%20News%20Consumption%20Survey.pdf>

¹¹⁴ Voir, <https://docs.google.com/document/d/10X9gP-LhW8LtiZb8bm5zHiusLhUpZz0xX7-NgZRqJH4/edit#>

¹¹⁵ PGO (2011). Déclaration pour un gouvernement ouvert. <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

7. Accès à l'information

Le gouvernement du Canada tiendra son engagement de rendre le gouvernement plus ouvert et plus transparent. Nous allons :

- effectuer un examen complet de la [Loi sur l'accès à l'information](#);
- améliorer les outils mis à la disposition des personnes qui demandent des renseignements du gouvernement;
- améliorer la transparence au sujet des renseignements personnels que détient le gouvernement.

Ministères responsables

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT); d'autres ministères et organismes dans l'ensemble du gouvernement du Canada

Jalons

7.1 Entreprendre un vaste examen de la [Loi sur l'accès à l'information](#), y compris examiner :

- la mesure de la couverture de la Loi, y compris la gamme des institutions qui y sont assujetties et qui peuvent présenter des demandes;
- des façons d'améliorer le délai des réponses aux demandes;
- le régime d'exemptions et d'exclusions;
- les mesures de protection pour les renseignements concernant les peuples autochtones et la gouvernance;
- la façon dont les nouvelles technologies pourraient être utilisées pour améliorer le fonctionnement du système et du service à l'utilisateur.

Tous les secteurs de la société canadienne, y compris les organisations et les représentants autochtones, seront engagés dans le cadre des consultations en ligne et en personne sur la question des grappes (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)

7.2 Publier un guide en langage simple offrant des explications claires des exemptions et des exclusions en vertu de la [Loi sur l'accès à l'information](#) et de la [Loi sur la protection des renseignements personnels](#), et de leur relation avec le travail des institutions fédérales (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)

7.3 Augmenter le nombre de sommaires de demandes d'accès à l'information précédemment communiquées par l'entremise du site ouvert.canada.ca et accessibles au moyen des demandes informelles (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)

7.4 Faciliter aux Canadiens l'accès à l'information du gouvernement en améliorant le Service de demande d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (AIPRP) en ligne (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)

7.5 Permettre aux institutions fédérales de fournir aux demandeurs les réponses aux demandes d'accès à l'information par voie électronique, sous réserve des limites nécessaires pour protéger les renseignements personnels et la sécurité (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)

7.6 Améliorer l'information en ligne sur la façon de faire une demande d'accès à l'information ou à des renseignements personnels (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)

7.7 Améliorer la transparence au sujet des renseignements personnels détenus par le gouvernement en faisant une description des renseignements personnels des Canadiens (appelés fichiers de renseignements personnels, ou les FRP) accessibles à partir du site ouvert.canada.ca dans un format regroupé et interrogeable (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)

Pour plus de détails sur le texte de l'engagement, les jalons, les critères de réussite déclarés et les dates d'achèvement estimées, consultez le : <https://open.canada.ca/en/content/canadas-2018-2020-national-action-plan-open-government#toc3-4>

Date de début : Août 2019

Date de clôture : Varie selon le jalon

| Aperçu de l'engagement | Vérifiabilité | | Pertinence aux valeurs du PGO (tel que rédigé) | | | | Impact potentiel | | Avancement | | | | Cela a-t-il ouvert le gouvernement? | | | | | | |
|------------------------|---------------------------------------|--|--|-----------------------|------------------------------|---|------------------|--------|------------|----------------|--|--------|-------------------------------------|---------|--|----------|-------------|-----------|-------------|
| | Pas assez précis pour être vérifiable | Suffisamment précis pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation civique | Responsabilisation du public | Technologie et innovation pour la transparence et la responsabilisation | Aucun | Mineur | Modéré | Transformateur | Pas commencé | Limité | Substantiel | Terminé | Aggravé | Inchangé | Négligeable | Important | Remarquable |
| I. En général | | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. | | | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

Les opinions exprimées lors des discussions avec les parties prenantes de la société civile suggèrent qu'en plus de la propriété effective et du gouvernement ouvert et féministe, l'engagement 7 est considéré comme l'un des trois domaines de réforme proposés les plus importants dans le plan d'action actuel. La raison principale de cela, et le point de vue le plus souvent exprimé au chercheur du MEI, est peut-être mieux exprimée par Cara Zwibel, directrice — Programme des libertés fondamentales et membre de la société civile du FMP, qui a indiqué :

l'accès à l'information est la pierre angulaire du gouvernement ouvert. Et si vous ne disposez pas d'un bon système d'accès, le reste est insuffisant.

L'engagement 7 poursuit les travaux entamés dans les plans d'action précédents et, plus récemment, l'engagement I du troisième plan d'action du Canada qui visait à améliorer la *Loi sur l'accès à l'information* du Canada, 1983.¹¹⁶ Avant l'adoption récente de modifications législatives à la *Loi sur l'accès à l'information*, il n'y avait pas eu de restructuration substantielle de la loi depuis sa promulgation en 1983. Par conséquent, le Canada a pris du retard par rapport à d'autres pays en ce qui concerne les normes mondiales de droit à l'information. Au cours de la période d'octobre 2017 à mai 2019, la position du Canada dans le classement mondial du droit à l'information — une évaluation comparative mondiale des lois sur le droit à l'information — est passée de la 49^e à la 57^e place dans le monde.¹¹⁷ Lors de son introduction, en juin 2017,¹¹⁸ le projet de loi C-58, l'ensemble des réformes proposées à la loi, a proposé de diviser la loi en deux parties; la première portant sur l'accès aux documents gouvernementaux et la seconde sur la publication proactive d'informations.¹¹⁹ Les changements initiaux ont été largement critiqués comme une régression du droit à l'information et comme ne renforçant pas la transparence du gouvernement.¹²⁰ Les modifications subséquentes qui ont été apportées au fur et à mesure que le projet de loi progressait au cours du processus législatif ont quelque peu dissipé, mais n'ont pas diminué les préoccupations concernant les réformes proposées et leurs implications.

Lors des audiences du Comité permanent sur le projet de loi tenues en mai 2019, Carolyn Maynard, l'actuelle commissaire à l'information du Canada, a réfuté ces affirmations en faisant valoir que « *la version actuelle de la loi [le projet de loi C-58] est certainement un meilleur projet de loi que ce que nous avons actuellement. En ce moment, la loi a 35 ans, et ce qui est proposé dans les amendements l'améliore.* »¹²¹ Elle a en outre affirmé que les préoccupations qui ont conduit l'ancien commissaire à l'information à qualifier le projet de loi C-58 de « régressif »¹²² ont été réglées. À cet égard, il convient de noter en particulier : (i) l'octroi de nouveaux pouvoirs au commissaire à l'information, y compris le pouvoir d'ordonner aux institutions gouvernementales de prendre des mesures spécifiques;¹²³ et (ii) rendre obligatoire la divulgation proactive de certains types de renseignements gouvernementaux, notamment les lettres de mandat des premiers ministres aux ministres, les trousseaux d'information pour les nouveaux ministres et

les administrateurs généraux, les titres des notes d'information, les documents d'information pour les comparutions devant les comités parlementaires et les notes de la période de questions.¹²⁴

Le projet de loi C-58 a reçu la sanction royale en juin 2019. La première partie de la Loi sur l'accès à l'information mise à jour porte sur l'accès aux documents gouvernementaux opérationnels et la seconde sur l'accès aux documents mis de l'avant par le gouvernement. La deuxième partie de la Loi prévoit la publication proactive d'un large éventail de renseignements gouvernementaux par le Cabinet du premier ministre, les cabinets des ministres, les sénateurs, les députés et les institutions administratives qui appuient le Parlement et les tribunaux, les ministères et agences gouvernementales et les sociétés d'État, y compris des informations sur l'utilisation des fonds publics, selon un calendrier prévisible sans avoir à en faire la demande.

Alors que certains intervenants, dont le gouvernement, considéraient le projet de loi comme une amélioration par rapport au statu quo, les défenseurs des droits à l'information critiquaient cette division, car elle écrasait « l'essence même de la Loi sur l'accès à l'information »¹²⁵ notamment parce que les dispositions du projet de loi C-58 semblaient « entraîner l'exclusion permanente du cabinet du premier ministre et des ministres, et de la Chambre et du Sénat eux-mêmes de tout examen en vertu de la Loi sur l'accès à l'information ».¹²⁶

On peut raisonnablement s'attendre à ce que la mise en œuvre de l'engagement 7 contribue à faciliter l'accès à certains types de renseignements détenus par le gouvernement du Canada. Cependant, la mesure dans laquelle le franchissement des jalons et le critère de succès proposé faciliteront la capacité des Canadiens à accéder aux renseignements gouvernementaux et à les utiliser n'est pas claire; notamment parce que le résultat de l'examen en cours de la Loi sur l'accès à l'information modifiée n'est pas et ne peut pas être connu pour le moment.

L'engagement s'aligne aux valeurs du PGO d'accès à l'information et de participation civique. Malgré la présence de certains éléments accessibles au public (par exemple, la divulgation de métadonnées non sensibles sur les activités institutionnelles), comme écrit, l'engagement 7 ne répond pas aux critères requis spécifiés dans le Manuel de procédures du MEI pour être évalué comme étant conforme à la valeur de responsabilisation du public. Selon le dernier document,

Les engagements formels en matière de responsabilisation comprennent des moyens d'exprimer officiellement des griefs ou de signaler des actes répréhensibles et d'obtenir réparation... Un engagement qui prétend améliorer la responsabilisation, mais suppose que le simple fait de fournir des informations ou des données sans expliquer quel mécanisme ou intervention traduira ces informations en conséquence ou en changements, ne serait pas admissible comme un engagement de responsabilisation. (p. 27)

La mesure dans laquelle les jalons s'alignent aux valeurs d'accès à l'information et de participation civique est mitigée. Les jalons 7.1 et 7.4 sont pertinents pour la valeur du PGO de la participation civique dans la mesure où ils impliquent tous les deux des consultations avec un large éventail de parties prenantes de la société civile. Les jalons 7.3 et 7.4 s'harmonisent également avec la valeur du PGO de l'accès à l'information, car ils se rapportent à la divulgation de détails sur les demandes de renseignements et à la facilité d'utilisation du service de demande en ligne de l'AIPRP.

Les jalons 7.2, 7.5, 7.6 et 7.7 spécifient des améliorations des services aux clients à être mis en œuvre qui impliquent la fourniture de nouvelles ressources pédagogiques, une prestation de services plus efficace et une extension des formats de documents pouvant être utilisés pour compléter l'accès aux demandes d'informations. Ils représentent « l'image publique » de l'engagement, visant à rendre le système d'AIPRP plus convivial et efficace. Sur la base des définitions de valeurs fournies dans le *Manuel de procédures du MEI*, il est difficile de savoir comment ces activités s'alignent avec l'une des quatre valeurs du PGO.

Les jalons 7.1, 7.2, 7.3 et 7.5 sont uniformément vérifiables; l'action proposée a lieu ou non. La vérifiabilité du jalon 7.4 dépend de la spécification du point de référence à partir duquel une augmentation du nombre de résumés de demandes d'accès à l'information publiées antérieurement et mises en ligne sur ouvert.canada.ca, rendues accessibles à l'aide de demandes informelles, et doit être évaluée. La vérification des jalons 7.4, 7.6 et 7.7 nécessite également un certain degré d'interprétation en ce qui concerne la mesurabilité.

Le jalon 7.1 a été reporté depuis l'engagement 1 (jalon 1.3) du troisième plan d'action du Canada. Il demande un examen complet de la Loi sur l'accès à l'information un an après que le projet de loi C-58 aura reçu la sanction royale. Sa présence dans le plan d'action est plus ou moins amère pour de nombreux défenseurs des droits à l'information, incluant des membres du FMP représentant la société civile, dans la mesure où il est perçu comme reflétant le manque de mouvement substantiel du gouvernement du Canada au niveau de l'accès à l'information. Dans ses commentaires sur le projet d'engagement de juillet-août 2018 publié sur Google Docs, Toby Mendel, directeur général du *Centre for Law and Democracy* (CLD), a résumé la situation comme suit :¹²⁷

S'il est bienvenu que le gouvernement ait promis un « examen complet » de la Loi sur l'accès à l'information, le simple fait de promettre un examen représente un engagement très faible, d'autant plus que le troisième plan d'action le promettait déjà. Le contexte est que les Canadiens débattent de la nécessité d'une réforme de l'accès à l'information depuis des décennies et que la nature des réformes nécessaires est très bien connue. Les principales parties prenantes — y compris le CLD, d'autres activistes de l'accès à l'information, les commissaires à l'information successifs et même le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique — conviennent tous des principaux besoins de réforme, même si des différences mineures subsistent. Par conséquent, bien qu'il soit toujours important de mener une consultation, il n'est certainement pas nécessaire de mener des consultations très prolongées.

Recommandation : au lieu de simplement promettre un examen, qui pourrait ne mener à aucune autre action, le gouvernement devrait aller au-delà et promettre un résultat réel, en déposant idéalement un projet de loi au Parlement, mais en publiant au moins un ensemble de propositions de réforme approuvées par le gouvernement.

Les autres jalons ne sont pour la plupart pas directement affectés par la nouvelle législation. Comme indiqué ci-dessus, ils visent principalement à améliorer la prestation de services aux clients.

L'engagement 7 et ses jalons constituent des étapes continues dans la revitalisation de l'infrastructure d'accès à l'information du Canada. Les représentants de la société civile consultés lors de la préparation de cet examen ont exprimé leur déception générale face au manque d'ambition de l'engagement, suggérant qu'il représentait une nouvelle occasion manquée dans le domaine de l'accès à l'information, la nouvelle loi modifiée ne répondant pas à ce qui était attendu et espéré. Compte tenu de cette dernière considération, de l'incertitude entourant le résultat de l'examen en cours de la loi et du fait que les mesures de succès proposées illustrent la loi de Goodhart, selon l'évaluation qui en est faite,¹²⁸ l'engagement 7 est susceptible d'avoir un impact potentiel mineur sur le gouvernement ouvert au Canada.

Prochaines étapes

Dans son rapport sur les progrès du Canada dans la mise en œuvre de son troisième plan d'action, l'ancien chercheur du MEI pour le Canada a écrit :¹²⁹

Les rapports successifs du MEI, ainsi que les opinions exprimées lors des consultations des parties prenantes à travers le pays, suggèrent que cet engagement [améliorer l'accès à l'information] est parmi les domaines de réforme les plus importants du plan d'action actuel, sinon le plus important (pp.32-33)

Sur la base de ses discussions avec des intervenants de partout au pays, le chercheur actuel du MEI affirme que cette observation est également valable aujourd'hui.

L'accès à l'information est une question fermement ancrée dans la législation directrice. La question de savoir si la nouvelle législation illustre une évolution vers un gouvernement ouvert amélioré reste l'objet de discussions continues et de débat.¹³⁰ Les limites de la dernière version de la loi sont bien connues et, pour y remédier, elles dépendront dans une large mesure de la volonté politique de promouvoir de nouveaux changements législatifs dans ce domaine. Tout en reconnaissant la promesse de revoir la législation dans un délai d'un an après avoir reçu la sanction royale (c'est-à-dire le jalon 7.1) comme une étape positive, la grande majorité des parties intéressées avec lesquelles le chercheur du MEI a discuté ont déclaré que l'engagement 7 était, de manière générale, décevant. Cette opinion est bien résumée par les propos de la professeure Teresa Scassa, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en politiques

et droit de l'information à l'Université d'Ottawa et ancienne membre du Comité consultatif externe du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et du Comité consultatif gouvernemental canadien sur le gouvernement ouvert qui, dans ses commentaires sur le projet d'engagement de juillet-août 2018, a déclaré¹³¹

La loi a été bien étudiée et ses lacunes bien documentées. Un autre examen n'est pas vraiment un engagement.

Le chercheur du MEI recommande que le processus d'examen à venir s'engage à aller au-delà d'une réforme législative disparate et à produire une législation sur l'accès à l'information conforme aux meilleures pratiques internationales en matière de lois sur le droit à l'information. Par exemple, les nouveaux pouvoirs attribués à la commissaire à l'information du Canada sont une étape positive, mais ils sont limités par rapport à ceux de ses homologues internationaux. De même, les exclusions des avis ministériels et des documents confidentiels du Cabinet, et l'exemption continue des bureaux ministériels et du Cabinet du premier ministre des demandes d'AIPRP restent un sujet de controverse majeur. Des règlements visant à minimiser le temps nécessaire pour répondre aux demandes d'AIPRP qui vont au-delà des règles actuelles doivent également être pris en considération si l'on souhaite que le droit canadien sur l'accès à l'information soit à égalité avec les chefs de file mondiaux en matière de droit d'accès à l'information.

¹¹⁶ Gouvernement du Canada. Troisième plan biennal du Partenariat pour un gouvernement ouvert (2016-18).

http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Canada_AP3.pdf

¹¹⁷ Voir, <https://www.rti-rating.org/country-data/Canada/>

¹¹⁸ Voir, <https://www.parl.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?billId=9057528&Language=E>

¹¹⁹ Forget, Chloé and Thibodeau, Maxime-Olivier (2017). Résumé législatif du projet de loi C-58 : Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence. Publication No. 42-1-C58-E. https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/LegislativeSummaries/421C58E

¹²⁰ Legault, Suzanne (2017). Objectif transparence: la cible ratée - Recommandations pour améliorer le projet de loi C-58 : Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence. Commissaire à l'information du Canada. Gatineau. [http://www.oic-ci.gc.ca/telechargements-downloads/userfiles/files/eng/reports-publications/Special-reports/OIC_SpecialReport2017_ENG_Online\(1\).pdf](http://www.oic-ci.gc.ca/telechargements-downloads/userfiles/files/eng/reports-publications/Special-reports/OIC_SpecialReport2017_ENG_Online(1).pdf). Voir aussi, Britneff, Beatrice (4 novembre 2017). The access bill heads to finish line. Here's why people hate it. iPolitics. <https://ipolitics.ca/2017/11/04/the-access-bill-goes-to-committee-next-week-heres-why-people-hate-it/>

¹²¹ Maynard, Caroline (14 mai 2019). Commentaires au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique. <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/ETHI/meeting-149/evidence>

¹²² Le 28 septembre 2017, la commissaire à l'information du Canada, Suzanne Legault, a déposé un rapport spécial au Parlement dans lequel elle « concluait que les modifications proposées à la Loi sur l'accès à l'information n'amélioreront pas la transparence du gouvernement », que le « le projet de loi ne respecte pas les promesses du gouvernement », et si elles sont adoptées, « entraîneraient une régression des droits existants ». Voir, Commissaire à l'information du Canada (2017). Objectif transparence: la cible ratée - Recommandations pour améliorer le projet de loi C-58 : Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence. <https://www.oic-ci.gc.ca/en/resources/reports-publications/failing-strike-right-balance-transparency>

¹²³ Déclaration de la commissaire sur l'adoption du projet de loi C-58 <https://www.oic-ci.gc.ca/en/resources/news-releases/information-commissioners-statement-passage-bill-c-58>, et Nouvelles procédures à la suite de l'adoption du projet de loi C-58, <https://www.oic-ci.gc.ca/en/information-commissioners-guidance/new-procedures-response-passage-bill-c-58>

¹²⁴ Voir, Le gouvernement apporte d'importantes améliorations à la Loi sur l'accès à l'information <https://www.newswire.ca/news-releases/government-completes-major-improvements-to-the-access-to-information-act-885798005.html>

¹²⁵ Rubin, Ken (1er avril 2019). Massive secrecy inroads and barriers to access near approval in the Senate. The Hill Times. <https://www.hilltimes.com/2019/04/01/massive-secrecy-inroads-and-barriers-to-access-near-approval-in-the-senate/194123>.

¹²⁶ Rubin, Ken (29 avril 2019). Judges win, Bill C-58 gets to top of Senate list for quick passage. The Hill Times. <https://www.hilltimes.com/2019/04/29/the-judges-win-bill-c-58-gets-to-the-top-of-the-senate-list-for-quick-passage/196625>. Voir aussi, Curry, Bill (29 avril 2019). Senators to send access-to-information bill back to Commons with major changes. The Globe and Mail <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-senators-planning-to-send-back-access-bill-with-major-changes/>

¹²⁷ Mendel, Toby (Juillet 2018). Énoncé sur l'ébauche des engagements en matière d'accès à l'information du Plan d'action national 2018-2020 du Canada pour un gouvernement ouvert. Centre for Law and Democracy. <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2018/07/Canada.OGP-AP4.note-on-draft.Jul18.pdf>

¹²⁸ [Marilyn Strathern](#) formule la loi de Goodhart comme « Lorsqu'une mesure devient une cible, elle cesse d'être une bonne mesure. » (p. 308). Voir, *Strathern, Marilyn. Improving Ratings: Audit in the British University System. European Review, 5(3): 305–321.* Voir aussi, *Muller, Jerry Z. (2018). The Tyranny of Metrics. Princeton University Press.*

¹²⁹ Karanicolas, Michael (2017). Mécanisme d'évaluation indépendant (MEI): Rapport d'étape du Canada 2016-2017. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/03/Canada_MidTerm-Report_2016-2018_EN_for-public-comment.pdf

¹³⁰ Vigliotti, Marco (20 juin 2019). Liberals' access to information bill to become law. iPolitics, <https://ipolitics.ca/2019/06/20/liberals-access-to-information-bill-to-become-law/>

¹³¹ Voir, <https://docs.google.com/document/d/18K2II0OI1GgyBxcRYAsVnInVN6Y4cisXuiZml65EcNc/edit#>

8. Dialogue féministe et inclusif

Le gouvernement du Canada favorisera une plus grande inclusion et une plus grande diversité dans sa mobilisation du public. Nous allons adopter une approche intersectionnelle dans les activités du gouvernement ouvert et veiller à ce que les voix et les expériences des collectivités marginalisées et sous-représentées soient représentées. Plus précisément, nous allons :

- procéder à la mise à l'essai des moyens possibles de rendre les processus gouvernementaux de mobilisation et de consultation plus ouverts à tous;
- renforcer la capacité pour les fonctionnaires gouvernementaux de concevoir, faciliter et appuyer le dialogue ouvert et inclusif;
- mettre en œuvre l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) dans la mobilisation du public et les consultations;
- sensibiliser les Canadiens à l'égalité des sexes;
- appuyer les initiatives qui renforcent la capacité et la viabilité à long terme des organisations pour femmes;
- accroître l'accès aux données relatives à l'égalité et à l'inclusion;
- s'assurer que les gens ayant vécu certaines expériences, y compris les membres des collectivités vulnérables, comme les personnes qui sont sans abri ou dans la pauvreté, sont au centre du processus de conception de la politique du gouvernement du Canada
- veiller à ce que notre Plan d'action national pour un gouvernement ouvert soit le plus inclusif possible en menant un processus rigoureux d'analyse des impacts différenciés selon le sexe pour tous les engagements

Jalons

- 8.1 Tester les pratiques exemplaires liées au dialogue inclusif et à la mobilisation (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)
- 8.2 Promouvoir le perfectionnement des habiletés et des compétences nécessaires pour concevoir, faciliter et appuyer le dialogue ouvert et inclusif dans l'élaboration des politiques, avec les documents à l'appui et les activités de renforcement de la capacité (École de la fonction publique du Canada/Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)
- 8.3 Mettre en œuvre l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) dans la mobilisation du public et les consultations (Condition féminine Canada)
- 8.4 Sensibiliser les Canadiens sur l'égalité des sexes en tenant une table ronde nationale sur l'ACS+, en dirigeant une conversation nationale sur l'égalité des sexes avec les jeunes Canadiens, et en créant une stratégie qui sensibilise les hommes et les garçons à titre de partenaires pour faire avancer l'égalité des sexes (Condition féminine Canada)
- 8.5 Appuyer les initiatives qui renforcent la capacité et la viabilité à long terme des organisations pour femmes (Condition féminine Canada)
- 8.6 Accroître l'accès aux renseignements pertinents et en temps opportun sur les sexes et l'inclusion (Statistique Canada /Condition féminine Canada)
- 8.7 S'assurer que les gens ayant vécu certaines expériences, y compris les membres des collectivités vulnérables, comme les personnes qui sont sans abri ou dans la pauvreté, sont au centre du processus de conception de la politique du gouvernement du Canada (Emploi et Développement social Canada)
- 8.8 Mener un processus ACS+ pour tous les engagements du Plan d'action national du Canada pour un gouvernement ouvert de 2018-2020 (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)

Pour plus de détails sur le texte de l'engagement, les jalons, les critères de réussite déclarés et les dates d'achèvement estimées, consultez le : <https://open.canada.ca/en/content/canadas-2018-2020-national-action-plan-open-government#toc3-4>

Date de début : Août 2019

Date de clôture : Varie selon le jalon

| Aperçu de l'engagement | Vérifiabilité | | Pertinence aux valeurs du PGO (tel que rédigé) | | | | Impact potentiel | | | | Avancement | | | | Cela a-t-il ouvert le gouvernement? | | | | |
|------------------------|---------------------------------------|--|--|-----------------------|------------------------------|---|------------------|--------|--------|--|--------------|--------|-------------|--|-------------------------------------|----------|-------------|-----------|-------------|
| | Pas assez précis pour être vérifiable | Suffisamment précis pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation civique | Responsabilisation du public | Technologie et innovation pour la transparence et la responsabilisation | Aucun | Mineur | Modéré | Transformateur | Pas commencé | Limité | Substantiel | Terminé | Aggravé | Inchangé | Négligeable | Important | Remarquable |
| I. En général | | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. | | | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. | | | | | |

Contexte et objectifs

Cet engagement découle de l'engagement 20 du troisième plan d'action du Canada qui visait à « favoriser une participation accrue des citoyens grâce à une plus grande collaboration et création conjointe avec le public et les intervenants au sein et entre les initiatives gouvernementales ». ¹³² Conformément à l'appel lancé par le PGO aux membres pour « améliorer la participation des femmes et l'égalité des sexes » ¹³³ le problème que l'engagement 8 cherche à résoudre est la sous-représentation des groupes de recherche d'équité dans les activités d'engagement du gouvernement fédéral canadien. La stratégie proposée pour améliorer les niveaux d'inclusion et de diversité dans la prise de décision gouvernementale implique d'entreprendre un certain nombre d'étapes visant à garantir que les voix et les expériences des groupes de recherche d'équité soient représentées, entendues et prises en considération.

L'outil de l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS +), utilisé pour « évaluer la façon dont divers groupes de femmes, d'hommes et de personnes non binaires font l'expérience des politiques, des programmes et des initiatives », est au cœur de cette entreprise. ¹³⁴ Le Canada s'est engagé à appliquer l'ACS lors de la quatrième Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes en 1995, lorsqu'il a adopté la Déclaration et le Programme d'action de Beijing et s'est ensuite engagé à mener une ACS pour la législation, les politiques et les programmes futurs. ¹³⁵ Cependant, ce n'est qu'en 2015, lorsque le gouvernement libéral alors nouvellement élu est arrivé au pouvoir, qu'un programme politique féministe stimulant l'application de l'ACS + pour traiter les problèmes d'équité entre les genres qui étaient depuis longtemps une préoccupation a été priorisé. Le rapport 2015 du vérificateur général du Canada, intitulé « Mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes », a mené à l'élaboration d'un plan d'action pour les années 2016-2020, élaboré en collaboration avec Condition féminine Canada, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor afin de combler les écarts entre les sexes ¹³⁶. De plus, la coprésidence du gouvernement canadien du PGO lui a permis de faire progresser la priorité qu'il accorde à la promotion de l'égalité des sexes au pays et à l'étranger.

L'engagement 8 est manifestement conforme aux principes énoncés dans la *Déclaration sur le gouvernement ouvert* du PGO, ¹³⁷ et sa mise en œuvre peut raisonnablement s'attendre à soutenir les efforts en cours visant à promouvoir une plus grande inclusion et une plus grande diversité dans les engagements internes et publics du gouvernement fédéral. ¹³⁸ L'engagement s'aligne sur les valeurs du PGO de l'accès à l'information et de la participation civique. Cependant, la mesure dans laquelle les jalons, tels qu'ils sont écrits, s'alignent avec les valeurs du PGO est mitigée. Les jalons 8.1, 8.3 et 8.7 constituent des réformes visant à améliorer l'environnement opérationnel dans lequel se déroule la participation aux espaces civiques. La réforme ici ne vise pas tant à accroître la transparence ou à accroître la participation des organisations de la société civile, mais plutôt à favoriser une forte participation des groupes « atypiques » dans la prise de décision gouvernementale et la prestation de services. Ces jalons sont pertinents pour la valeur du PGO de la participation civique. En se concentrant sur l'augmentation de l'accessibilité aux données liées au genre et à l'inclusion, le jalon 8.6 s'aligne sur la

valeur de l'accès à l'information du PGO. Les jalons 8.2, 8.4, 8.5 et 8.8 sont tous des engagements louables, mais tel qu'ils sont écrits, la manière dont ils s'alignent sur l'une des quatre valeurs du PGO définies dans le *Manuel de procédures du MEI* n'est pas claire.

Les jalons 8.1, 8.3, 8.4, 8.6, 8.7 et 8.8 sont uniformément vérifiables; l'action proposée a lieu ou non. Cependant, les indicateurs de succès spécifiés pour chacun d'eux n'offrent aucun moyen de mesurer dans quelle mesure, le cas échéant, les activités proposées favorisent une plus grande inclusion et une plus grande diversité dans les processus de mobilisation du gouvernement du Canada. La vérifiabilité des jalons 8.2 et 8.5 nécessite un certain degré d'interprétation en ce qui concerne la mesure, notamment parce que, dans chaque cas, l'action proposée est très similaire à l'indicateur de succès proposé. En l'absence de repères et d'indicateurs permettant de mesurer à quel point l'achèvement des jalons contribue à combler les lacunes clés pour divers groupes de femmes, d'hommes et de personnes non binaires, les résultats de ces initiatives resteront flous.

Malgré ces limites de spécificité, l'engagement 8 marque une étape proactive importante dans la lutte contre un ensemble ciblé d'obstacles systémiques qui ont un impact négatif sur la participation des collectivités marginalisées et sous-représentées aux activités de mobilisation du public et de prise de décisions du gouvernement fédéral canadien. S'il est pleinement mis en œuvre, il pourrait être considéré comme un grand pas en avant vers l'inclusion et le renforcement de la participation des groupes de recherche d'équité.

Prochaines étapes

Faire en sorte que les pays membres prennent des mesures concrètes en matière de genre et de processus de co-création plus inclusifs est une priorité du PGO.¹³⁹ Dans son rôle de coprésident du comité directeur du PGO, le gouvernement du Canada a été à l'avant-garde de cet effort. L'engagement 8 marque une étape importante dans la lutte contre les distorsions structurelles auxquelles sont confrontés les femmes et d'autres groupes de recherche d'équité.¹⁴⁰ Cette opinion est exprimée avec justesse et concision dans un gazouillis provenant d'un participant au Sommet mondial du PGO 2019 à Ottawa, qui a écrit :¹⁴¹

les processus #opengov insensibles au genre ne sont pas neutres... le gouvernement ouvert insensible au genre privilégie les hommes. Nous devons corriger cela pour voir un véritable impact sur le gouvernement ouvert #BreaktheRoles.

Compte tenu de cette observation, les recommandations du chercheur du MEI sont doubles :

- comme écrit, l'engagement 8 définit une grande ligne de force qui manque de précision et tient apparemment pour acquis que la mise en œuvre des activités et des produits livrables proposés contribuera *nécessairement* à améliorer la participation et l'engagement des groupes en recherche d'équité. Pour aller de l'avant, il est essentiel de préciser les critères de référence et les paramètres permettant de déterminer dans quelle mesure, le cas échéant, les réformes axées sur l'inclusion favorisent les résultats escomptés, étant donné le besoin constant d'informations sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.
- Il recommande que l'élaboration des futurs engagements du plan d'action axés sur l'inclusion implique de travailler directement avec les groupes en recherche d'équité pour déterminer les questions les plus pertinentes et urgentes à examiner. On peut imaginer que pour certains, cela pourrait impliquer des actions telles que l'augmentation de la transparence salariale comme moyen de réduire les écarts de rémunération entre les sexes, tandis que pour d'autres, cela pourrait impliquer, par exemple, une augmentation de la transparence des informations liées à la santé — sous réserve des restrictions applicables associées à la vie privée et à la confidentialité — pour identifier les distorsions dans la prestation de services de santé aux personnes LGBTQ2.

¹³² Gouvernement du Canada. Troisième plan biennal du Partenariat pour un gouvernement ouvert (2016-18). http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Canada_AP3.pdf

¹³³ Pradhan, Sanjay (4 mars 2019). Why gender, why now. Partenariat pour un gouvernement ouvert. <https://www.opengovpartnership.org/stories/why-gender-why-now>. Voir aussi, Actions for a more inclusive Open Government Partnership <https://www.opengovpartnership.org/actions-more-inclusive-open-government-partnership>

-
- ¹³⁴ Gouvernement du Canada. Qu'est-ce que l'ACS+. Condition féminine Canada. <https://cfc-swc.gc.ca/gba-acs/index-en.html>. Voir aussi, Gouvernement du Canada. Introduction à l'ACS+. Condition féminine Canada. https://cfc-swc.gc.ca/gba-acs/course-cours/eng/mod00/mod00_01_01.html; Gouvernement du Canada. Approche du gouvernement du Canada. Condition féminine Canada. <https://cfc-swc.gc.ca/gba-acs/approach-approche-en.html>
- ¹³⁵ Déclaration et programme d'action de Beijing, objectif stratégique G.2. ; H. Mécanismes institutionnels en faveur de l'avancement des femmes, page 84, https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Beijing_Declaration_and_Platform_for_Action.pdf
- ¹³⁶ Plan d'action (2016-2020) de Condition féminine Canada, du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Audit de l'analyse comparative entre les sexes, Rapport du vérificateur général du Canada – automne 2015: <https://cfc-swc.gc.ca/gba-acs/plan-action-2016-en.PDF>
- ¹³⁷ Voir, <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>
- ¹³⁸ Voir, Gouvernement du Canada. Plan d'action sur l'analyse comparative entre les sexes (2016-2020). Condition féminine Canada. <https://cfc-swc.gc.ca/gba-acs/plan-action-2016-en.html>
- ¹³⁹ Pradhan, Sanjay (4 mars 2019). Why Gender, Why Now? <https://www.opengovpartnership.org/stories/why-gender-why-now/>. Voir aussi, Initiative Gouvernement ouvert et féministe, <https://www.opengovpartnership.org/the-feminist-open-government-initiative/>; Faire progresser la stratégie de genre du PGO (27 février 2018) <https://www.opengovpartnership.org/stories/advancing-ogps-gender-strategy/>.
- ¹⁴⁰ Voir, Neuman, Laura, and Clancy, Katie (eds.) (2019). Feminist Open Government: Addressing gender equity challenges in open government co-creation processes. Ottawa: International Development Research Centre. <https://fogo.od4d.net/>
- ¹⁴¹ Faisant écho aux opinions reflétées dans ce gazouillis, il convient de noter que les mesures actuelles du MEI sont inadéquates pour évaluer à la fois la sensibilité au genre des plans d'action nationaux et les avancées / régressions dans le gouvernement ouvert et féministe. Plus précisément, les indicateurs d'évaluation du MEI sont orientés vers les résultats et les conclusions des activités de co-création. Ils ne sont pas bien adaptés pour reconnaître les catalyseurs de la co-création et que les femmes participent différemment des hommes. Cette question mérite une plus grande attention de peur que les mesures existantes n'aient finalement l'effet négatif d'atténuer les progrès sur l'inclusion et la diversité dans les plans d'action nationaux

9. Réconciliation et gouvernement ouvert

Le gouvernement ouvert est une façon de veiller à ce que les processus de prise de décisions du gouvernement représentent et soient informés par la voix des gens qui seront touchés par ces derniers. Le gouvernement du Canada collaborera directement avec les titulaires de droits et les intervenants des Premières Nations, des Inuits et des Métis afin d'examiner une approche de réconciliation et de gouvernement ouvert, dans l'esprit de l'établissement de relations de confiance et de respect mutuel.

Cet engagement a été expressément conçu pour permettre un important processus collaboratif de création et de mise en œuvre, encourageant aux détenteurs de droits et aux intervenants des Premières Nations, des Inuits et des Métis de définir leurs propres approches en matière de mobilisation sur les questions de gouvernement ouvert. Nous reconnaissons que, contrairement à d'autres engagements, le gouvernement ne peut pas agir seul pour définir une approche. Nous devons plutôt travailler en partenariat avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis.

Voici une liste non exhaustive d'activités et de processus de mobilisation que nous pourrions examiner au cours des prochaines années pour poursuivre notre cheminement vers la réconciliation et l'établissement de relations.

Jalons

- 9.1 Travailler avec les Autochtones afin de promouvoir le gouvernement ouvert (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)
- 9.2 Renforcer la capacité des collectivités autochtones et les organisations afin d'utiliser les données et la recherche pour leurs propres exigences et besoins (Statistique Canada)
- 9.3 Travailler avec les Autochtones afin de trouver des façons d'améliorer la transparence dans les activités de consultation et de mobilisation (Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord)

Pour plus de détails sur le texte de l'engagement, les jalons, les critères de réussite déclarés et les dates d'achèvement estimées, consultez le : <https://open.canada.ca/en/content/canadas-2018-2020-national-action-plan-open-government#toc3-4>

Date de début : Août 2019

Date de clôture : Varie selon le jalon

| Aperçu de l'engagement | Vérifiabilité | | Pertinence aux valeurs du PGO (tel que rédigé) | | | | Impact potentiel | | | | Avancement | | | | Cela a-t-il ouvert le gouvernement? | | | | |
|------------------------|---------------------------------------|--|--|-----------------------|------------------------------|---|------------------|--------|--------|----------------|--------------|--------|-------------|--|-------------------------------------|----------|-------------|-----------|--|
| | Pas assez précis pour être vérifiable | Suffisamment précis pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation civique | Responsabilisation du public | Technologie et innovation pour la transparence et la responsabilisation | Aucun | Mineur | Modéré | Transformateur | Pas commencé | Limité | Substantiel | Terminé | Aggravé | Inchangé | Négligeable | Important | Remarquable |
| I. En général | | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | | | | | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. | | | | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. |

Contexte et objectifs

Cet engagement découle de l'une des cinq recommandations clés avancées dans le Rapport d'étape du Canada 2016-2017 du MEI,¹⁴² et de l'engagement actuel du gouvernement en faveur d'une réconciliation avec les Autochtones du Canada. Dans ce cas, l'absence d'un défi/problème prédéfini et de repères pour

l'engagement et ses jalons est approprié d'un point de vue méthodologique, précisément parce que l'engagement est,

expressément conçu pour permettre une création et une mise en œuvre conjointes importantes, encourageant les détenteurs de droits et les intervenants des Premières Nations, des Inuits et des Métis à définir leurs propres approches en matière d'engagement sur les questions de gouvernement ouvert.

La stratégie d'exploration des possibilités de réconciliation et de gouvernement ouvert énoncée dans cet engagement s'articule autour de trois jalons qui proposent un certain nombre d'activités et de processus d'engagement. Cette liste non exhaustive d'actions vise à créer des espaces de dialogue et de collaboration sur le gouvernement ouvert et la gouvernance des données, à renforcer les capacités des communautés et organisations autochtones dans l'utilisation des données et à mettre à jour les systèmes soutenant la consultation et l'engagement pour améliorer la transparence.

Les trois jalons et les critères respectifs déterminés par le gouvernement pour évaluer le succès correspondent le mieux à la valeur du PGO de la participation civique dans la mesure où ils sont tous orientés vers le gouvernement du Canada travaillant en partenariat avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis. Cela dit, il est important de reconnaître que les Premières Nations, les Inuits et les Métis ne se considèrent pas comme des membres de la société civile canadienne au sens commun du contexte du PGO, ni comme des intervenants dans les activités du PGO du gouvernement fédéral.¹⁴³ Comme l'a déclaré un contributeur au projet d'engagement de juillet-août 2018,¹⁴⁴

Notre désir est de redevenir des gouvernements efficaces, fonctionnels et transparents. Nous ne sommes pas seulement des Autochtones; nous sommes citoyens des nations autochtones.

Associés aux critères de succès identifiés dans le plan d'action, les trois jalons sont chacun suffisamment précis pour être vérifiables selon un certain degré d'interprétation en ce qui a trait à la mesurabilité.

La pierre angulaire d'un dialogue pertinent qui cherche à établir des « relations de confiance et de respect mutuel » dans le contexte de la réconciliation et d'un gouvernement ouvert est l'engagement de nation à nation, « avec les nations autochtones fixant les conditions de propriété et de gérance de leurs données, comme il reflète le mieux les aspirations et les besoins de leurs peuples et communautés. »¹⁴⁵ À cette fin, la question de la souveraineté des données autochtones a été et demeure au cœur du processus de réconciliation et de renforcement de la confiance.¹⁴⁶ L'ampleur et la portée de l'engagement 9 sont limitées précisément parce qu'il ne traite pas directement de cette question, ou qu'il ne l'aborde autrement pas. Comme indiqué dans la résolution 57/2016 adoptée à l'Assemblée générale annuelle de 2016 de l'Assemblée des Premières Nations, le point de départ de la voie vers la réconciliation et l'établissement de relations avec les Autochtones en matière de gouvernement ouvert est la nécessité pour le gouvernement du Canada de s'engager¹⁴⁷ dans un véritable dialogue de nation à nation sur la souveraineté des données,¹⁴⁸ et le rapatriement des données des Premières Nations.¹⁴⁹ La stratégie nationale inuit sur la recherche d'Inuit Tapiriit Kanatami (2018 : 32) spécifie également que « Garantir aux Inuits l'accès, la propriété et le contrôle des données et des informations recueillies sur notre population, notre faune et notre environnement est un pilier clé pour atteindre l'autodétermination des Inuits dans la recherche. »¹⁵⁰ Des principes similaires se dégagent également des principes de l'OCAS établis par la Fédération des Métis du Manitoba.¹⁵¹

Les opinions exprimées au cours des discussions avec les chefs de file de la gouvernance des données des Premières Nations, les représentants de la société civile et les intervenants gouvernementaux ont divergé sur la nécessité et la pertinence d'inclure cet engagement dans le plan d'action. Certains représentants gouvernementaux ont estimé qu'il était important d'inclure, au minimum, un engagement non exhaustif orienté vers l'initiation d'un dialogue sur un gouvernement ouvert entre le gouvernement du Canada et les nations autochtones. Les chefs de file de la gouvernance des données des Premières Nations et certains membres de la société civile, en revanche, estiment que les nations autochtones ne sont pas parties prenantes des activités du PGO du Canada et que l'inclusion de l'engagement dans le plan d'action n'aurait pas dû se faire sans l'accord préalable des dirigeants et des communautés autochtones sur son contenu. Cette opinion a été bien résumée par l'un des chefs de file de la gouvernance des données des Premières Nations, qui a déclaré :

Nous aurions dû mettre en place des attentes; un indicateur. Ensuite, nous demanderions au Canada de rendre des comptes. À l'heure actuelle, quel est notre recours si le Canada nous laisse tomber?

Les représentants des nations autochtones ont depuis longtemps indiqué clairement que pour être pertinentes, les discussions sur la réconciliation et le gouvernement ouvert doivent avoir lieu de nation à nation afin de décoloniser les données. Cela implique de se mobiliser dès le départ sur des questions telles que :

- La souveraineté des données;
- Le rapatriement des données des nations autochtones;
- Parcourir les intersections entre les principes PCAP, les principes inuits pour garantir aux Inuits l'accès, la propriété et le contrôle des données et des informations propres aux Inuits,¹⁵² les principes OCAS établis par les Métis,¹⁵³ et le droit de la Couronne; et
- Naviguer entre les différences culturelles particulières dans le sens « d'ouverture ».

En l'absence de tout engagement direct avec les préoccupations ci-dessus, il est difficile de savoir en quoi les espaces de dialogue et d'exploration définis dans l'engagement 9 diffèrent substantiellement des efforts d'engagement antérieurs entre le gouvernement du Canada et les nations autochtones concernant les questions d'échange de données et de gouvernance, ou comment ils contribueraient directement à changer le *statu quo*. À ce titre, l'engagement est réputé n'avoir aucun impact potentiel.

Prochaines étapes

Il existe des motifs clairs et nécessaires pour que le gouvernement du Canada entame un dialogue avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis sur le gouvernement ouvert, surtout s'il souhaite s'assurer que « *les processus décisionnels du gouvernement représentent les voix des personnes qui seront affectées par eux et sont informés par ces voix.* » La relation existante de gouvernance des données entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada ne fonctionne pas aussi bien qu'elle le pourrait et qu'elle le devrait. Les Premières Nations, les Inuits, les Métis et le Canada dans son ensemble devraient en bénéficier en modifiant la relation existante.

Le travail de décolonisation des données dans le contexte canadien pourrait relever de l'égide d'un plan d'action du PGO dans la mesure où il oblige le gouvernement canadien à rendre accessibles les informations qu'il détient sur les Autochtones et, ce faisant, à accroître sa responsabilité envers eux. De telles actions pourraient être guidées par des conversations de nation à nation ressemblant, tout en étant distinctes, au type de dialogue entre la société civile et le gouvernement préconisé par le PGO.

Le parcours de codéveloppement entrepris entre 2016 et 2018 par des représentants de l'Assemblée des Premières Nations (APN) et des Services aux Autochtones (SA) pour la mise au point d'une vision commune d'une nouvelle relation financière pour les Premières Nations et le gouvernement du Canada pourrait servir de leçon pour aller de l'avant avec la réconciliation et un gouvernement ouvert. Il est particulièrement important de tirer des enseignements de ce parcours sur la création d'un comité consultatif chargé de fournir des orientations supplémentaires sur, dans ce cas, le développement d'une nouvelle relation de gouvernance des données.¹⁵⁴ Dans cette optique, le chercheur du MEI recommande que le gouvernement du Canada envisage de s'engager à entamer un dialogue de nation à nation qui vise à articuler une nouvelle vision partagée d'une nouvelle relation de gouvernance des données. Une fois qu'une vision commune a été convenue, les parties pourraient alors décider en collaboration de la meilleure façon de la mettre en pratique.

¹⁴² Voir, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Canada_MidTerm-Report_2016-2018_EN.pdf

¹⁴³ Il existe une cinquantaine de nations et de langues autochtones uniques couvrant 630 communautés des Premières Nations à travers le Canada, avec des territoires s'étendant au-delà des frontières provinciales et territoriales. There is approximately 65,000 Inuit living in Canada, many of whom live in 53 communities spanning the northern regions of Canada (Inuvialuit (NWT and Yukon); Nunavik (Northern Quebec); Nunatsiavut (Labrador); and Nunavut. Some 500,000 Canadian

-
- self-identify as Métis and reside throughout Canada's provinces and territories. See, Government of Canada (2017). Indigenous Peoples and Communities. Voir, <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100013785/1529102490303>
- ¹⁴⁴ Voir, https://docs.google.com/document/d/16FCclrCTk2zsNTYezOFrv_DbPCml8Gyt74P0liRv4oY/edit#heading=h.41ath4bzh2l0
- ¹⁴⁵ Open North and the British Columbia First Nations Data Governance Initiative (BCFNDGI) (2017). Decolonizing Data: Indigenous Data Sovereignty Primer. https://www.bcfndgi.com/s/Decolonizing-Data-FN_DATA_SOVEREIGNTY_PAPER.docx
- ¹⁴⁶ Centre sur la gouvernance de l'information des Premières Nations (2019). First Nations data sovereignty in Canada, *Statistical Journal of the IAOS*, 35(1): 47-69.; Centre sur la gouvernance de l'information des Premières Nations (2016). 8 Pathways to First Nations' data and information sovereignty. In, Kukutai, Tahu, and John Taylor, (Eds.). *Indigenous Data Sovereignty: Toward An Agenda*. (Pp. 139-156). Canberra: Australian National University Press; Trevethan, Shelley (2019). Strengthening the Availability of First Nations Data. Rapport préparé pour Services aux Autochtones Canada et l'Assemblée des Premières Nations. (January 30). https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2019/05/NCR-11176060-v1-STRENGTHENING_THE_AVAILABILITY_OF_FIRST_NATIONS_DATA-MAR_25_2019-FINAL_E.pdf
- ¹⁴⁷ Les nations présentes à l'Assemblée générale annuelle 2016 de l'Assemblée des Premières Nations ont adopté la résolution 57/2016, reconnaissant « la souveraineté des données autochtones comme pierre angulaire de la reconstruction de la nation », appelant le gouvernement fédéral à financer:
- Mobilisation entourant la gouvernance des données entre les dirigeants des Premières Nations dans chaque région respective.
 - L'établissement d'un champion de la gouvernance des données des Premières Nations dans chaque région, identifié par les régions des Premières Nations elles-mêmes.
 - La mise en place de centres gouvernementaux d'information régionaux entièrement fonctionnels pour les Premières Nations.
 - La coordination des régions des Premières Nations, des champions de la gouvernance des données et des partenaires nationaux pour établir une stratégie nationale de gouvernance des données des Premières Nations
Voir, Assemblée des Premières Nations (2016). Résolution 57/2016. Assemblée générale annuelle. Niagara Falls. https://www.afn.ca/uploads/files/2016_aga_resolutions_1-69_fe2.pdf.pdf
- ¹⁴⁸ Le concept de souveraineté des données fait référence au « droit des Autochtones de conserver, contrôler, protéger et développer leur patrimoine culturel, leurs savoirs traditionnels et leurs expressions culturelles traditionnelles, ainsi que leur droit de conserver, contrôler, protéger et développer leur propriété intellectuelle sur ces derniers ». (p.xxii). Kukutai, Tahu, and John Taylor, (Eds.) (2016). *Indigenous Data Sovereignty: Toward An Agenda*. (p. xxii) Canberra: Australian National University Press.
- ¹⁴⁹ Nickerson, Marcia (mai 2017). First Nations' Data Governance: Measuring the Nation-to-Nation Relationship. Discussion Paper Prepared for the British Columbia First Nations' Data Governance Initiative. https://www.bcfndgi.com/s/NATION-TO-NATION_FN_DATA_GOVERNANCE_FINAL_EN.DOCX
- ¹⁵⁰ Voir, Inuit Tapiriit Kanatami (2018). National Inuit Strategy on Research. https://www.itk.ca/wp-content/uploads/2018/04/ITK_NISR-Report_English_low_res.pdf. La Manitoba Inuit Association s'est engagée envers l'Inuit Qaujimatanguangit (IQ). Tel que spécifié dans le Framework for Research Engagement with First Nation, Métis, and Inuit Peoples de l'Université du Manitoba (p. 14), il s'agit « d'une expression inuktitut souvent traduite par « savoir traditionnel inuit », « institutions traditionnelles inuites » ou même « technologie traditionnelle inuit ». Ce terme est souvent abrégé en « QI ». Il vient de la racine du verbe « qaujima » qui signifie « savoir » et pourrait être littéralement traduit par « ce qui est connu depuis longtemps par les Inuits » et signifiait l'intégration de la culture traditionnelle des Inuits davantage dans leur structure de gouvernance moderne afin de lutter contre l'impuissance. » Voir, Université du Manitoba. (2016). University of Manitoba Framework for Research Engagement with First Nation, Métis, and Inuit Peoples. https://umanitoba.ca/faculties/health_sciences/medicine/media/UofM_Framework_Report_web.pdf
- ¹⁵¹ OCAS est un acronyme pour Ownership (propriété), Control (contrôle), Access (accès) et Stewardship (intendance). La propriété fait référence à la possession légale de quelque chose. Le contrôle fait référence au pouvoir de prendre des décisions sur quelque chose et de décider de ce qui doit arriver. L'accès fait référence au droit ou à la possibilité d'utiliser quelque chose qui apportera des avantages. L'intendance traite des questions de planification et de gestion responsables des ressources. Voir, Université du Manitoba. (2016). University of Manitoba Framework for Research Engagement with First Nation, Métis, and Inuit Peoples. https://umanitoba.ca/faculties/health_sciences/medicine/media/UofM_Framework_Report_web.pdf
- ¹⁵² Voir, Inuit Tapiriit Kanatami (2018). National Inuit Strategy on Research. https://www.itk.ca/wp-content/uploads/2018/04/ITK_NISR-Report_English_low_res.pdf.
- ¹⁵³ Voir, Université du Manitoba. (2016). University of Manitoba Framework for Research Engagement with First Nation, Métis, and Inuit Peoples. https://umanitoba.ca/faculties/health_sciences/medicine/media/UofM_Framework_Report_web.pdf
- ¹⁵⁴ Voir, Affaires autochtones et du Nord Canada (2018). Une nouvelle approche : Co-développement d'une nouvelle relation financière. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1516389497863/1516389603336>. Voir aussi, <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1499805218096/1521125536314>.

10. Collectivité du gouvernement ouvert

Le gouvernement du Canada fera preuve de leadership, au pays et à l'étranger, en collaboration avec des partenaires du gouvernement, de la société civile et du secteur privé afin de partager les leçons tirées et d'appuyer une approche de collaboration afin d'harmoniser et de faire progresser les efforts du gouvernement ouvert. Plus précisément, nous allons :

- lancer une stratégie ambitieuse à titre de coprésident du Comité directeur du PGO, en partenariat avec notre coprésident de la société civile, Nathaniel Heller de *Results for Development*;
- faire progresser la publication et l'utilisation responsables des données ouvertes dans les pays membres du PGO;
- appuyer les événements internationaux pour favoriser l'apprentissage par les pairs et pour évaluer l'impact du gouvernement ouvert à l'échelle internationale;
- renforcer la capacité des gouvernements à l'étranger de développer et de mener des initiatives du gouvernement ouvert plus inclusives;
- renforcer la collaboration avec d'autres gouvernements au Canada par l'intermédiaire du Groupe de travail sur le gouvernement ouvert du Canada, et inclure dans le groupe de travail des représentants d'organisations municipales nationales.

Jalons

- 10.1 Faire preuve d'un leadership mondial au cours du mandat du Canada comme coprésident gouvernemental principal du Comité directeur du PGO (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)
- 10.2 Appuyer le partenariat thématique du PGO sur les données ouvertes, permettant de faire progresser la divulgation et l'utilisation responsables des données ouvertes dans les pays du PGO (Centre de recherches pour le développement international)
- 10.3 Appuyer les événements internationaux pour favoriser l'apprentissage par les pairs et pour évaluer l'impact du gouvernement ouvert et des données ouvertes à l'échelle internationale (Centre de recherches pour le développement international/Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)
- 10.4 Renforcer la capacité mondiale de développer et de mener des initiatives du gouvernement ouvert plus féministes (Centre de recherches pour le développement international)
- 10.5 Se fonder sur la collaboration actuelle des gouvernements du Canada et de l'Alberta, élargir le projet-pilote fédéré de recherche de données ouvertes à d'autres provinces et intégrer au moins deux municipalités (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)
- 10.6 Mettre en œuvre un projet-pilote pour adopter des normes communes relatives aux données à l'échelle des administrations conformes à la Charte internationale sur les données ouvertes et à d'autres normes internationales (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)
- 10.7 Promouvoir l'alphabétisation numérique et la gestion des données pour les fonctionnaires de tous les ordres de gouvernements (École de la fonction publique du Canada/Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada)

Pour plus de détails sur le texte de l'engagement, les jalons, les critères de réussite déclarés et les dates d'achèvement estimées, consultez le : <https://open.canada.ca/en/content/canadas-2018-2020-national-action-plan-open-government#toc3-4>

Date de début : Août 2019

Date de clôture : Varie selon le jalon

| Aperçu de l'engagement | Vérifiabilité | | Pertinence aux valeurs du PGO (tel que rédigé) | | | | Impact potentiel | | | | Avancement | | | | Cela a-t-il ouvert le gouvernement? | | | | |
|------------------------|---------------------------------------|--|--|-----------------------|------------------------------|---|------------------|--------|--------|----------------|--|--------|-------------|---------|--|----------|-------------|-----------|-------------|
| | Pas assez précis pour être vérifiable | Suffisamment précis pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation civique | Responsabilisation du public | Technologie et innovation pour la transparence et la responsabilisation | Aucun | Mineur | Modéré | Transformateur | Pas commencé | Limité | Substantiel | Terminé | Aggravé | Inchangé | Négligeable | Important | Remarquable |
| I. En général | | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. | | | | Évalué à la fin du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

Cet engagement est nettement une continuation de l'engagement 21 du troisième plan d'action du Canada et reprend une grande partie de l'orientation de cet engagement vers l'extérieur.¹⁵⁵ L'accent est mis sur la promotion et le soutien des initiatives de renforcement des communautés et des capacités du gouvernement ouvert dans le monde et au niveau national. Les activités présentées dans les critères de succès auto-identifiés s'alignent sur l'engagement spécifié dans la Déclaration du gouvernement ouvert de « *montrer l'exemple et contribuer à faire progresser le gouvernement ouvert dans d'autres pays en partageant les meilleures pratiques et une expertise* ». ¹⁵⁶ Toutefois, aucune information n'est fournie sur la situation qui prévaut avant le lancement de l'engagement ni sur le changement ciblé qui devrait découler de sa mise en œuvre.

En tant que principal coprésident gouvernemental du PGO, il est à prévoir que le gouvernement du Canada inclue un engagement visant à démontrer son leadership en matière de gouvernement ouvert. Cependant, l'efficacité de cet engagement est diminuée par un manque de précision quant aux impacts qu'il cherche à atteindre et aux moyens par lesquels les impacts seront mesurés. Des préoccupations similaires ont été soulevées dans les commentaires publiés sur Google Docs à propos du projet d'engagement de juillet-août 2018. Tel que l'a mentionné un contributeur :¹⁵⁷

Il serait bon d'avoir une définition du problème — les mots ci-dessous décrivent les processus/solutions. Quels sont les problèmes d'une absence de collaboration? Un manque de normes communes qui crée un problème? Du gaspillage? Une répétition? Un retard? Faute de collaboration, combien d'argent est/sera gaspillé? Pourquoi les Canadiens voulaient-ils que le gouvernement du Canada fasse preuve de leadership? Nous avons tendance à recycler les choses en cours, mais si nous avons des questions plus précises, nous pourrions alors évaluer la pertinence de l'engagement et des plans.

Le chercheur du MEI note également que le jalon 10.4 n'était pas inclus dans le projet d'engagement initial. Il a été ajouté après la clôture de la période de commentaires et en l'absence de tout commentaire/suggestion faisant allusion à sa portée et à son contenu. Le jalon n'a pas non plus été approuvé par les membres de la société civile du FMP avant qu'il ne soit incorporé dans le plan d'action.

L'engagement s'aligne généralement sur la valeur du PGO de l'accès à l'information dans la mesure où deux des sept jalons — 10.4 et 10.5 — correspondent à cette valeur. Les deux impliquent de rendre accessibles au public les résultats de recherche sur l'impact de l'égalité des sexes dans un gouvernement ouvert en matière de prestation des services publics, et de travailler à cartographier de manière transparente les systèmes de données ouverts fédéraux, provinciaux et municipaux dans une base de données fédérée. Sur la base des définitions de valeurs fournies dans le *Manuel de procédures du MEI*, il est difficile de savoir comment les cinq autres jalons, tels qu'ils sont écrits, s'alignent sur l'une des quatre valeurs du PGO. Tout aussi ambigu, et tel que demandé dans les commentaires publiés sur le projet d'engagement de juillet-août 2018, est de savoir si un lien est destiné ou devrait être présent entre le « *projet-pilote visant à évoluer vers des normes de données communes entre les administrations* » spécifié au

jalons 10.6, et le « *travail intergouvernemental sur les données de dépenses proposé (dans le cadre de l'engagement de transparence financière)?* »¹⁵⁸

Les jalons 10.5 et 10.6 sont tous deux facilement vérifiables (c'est-à-dire que l'activité proposée a lieu ou non). Les jalons 10.1, 10.2, 10.3, 10.4 et 10.7 nécessitent un certain degré d'interprétation en ce qui concerne leur mesurabilité. La validité des critères de réussite (c'est-à-dire, mesurent-ils/reflètent-ils réellement ce qu'ils prétendent mesurer?) établis pour les jalons 10.1, 10.2, 10.3 et 10.7 est douteuse, notamment parce que, dans chaque cas, les indicateurs de succès se réfèrent à des actions/activités dont l'achèvement n'offre aucune indication claire que le résultat souhaité s'est produit. Par exemple, l'action proposée pour le jalon 10.2 est « d'appuyer le partenariat thématique du PGO sur les données ouvertes, permettant de faire progresser la publication et l'utilisation responsables des données ouvertes dans les pays du PGO » et chacun des trois indicateurs de succès fait référence aux initiatives à soutenir.

En l'absence de repères et d'indicateurs, la mesure dans laquelle l'achèvement des étapes contribuera à soutenir les efforts en cours pour soutenir le gouvernement ouvert et le renforcement des capacités restera incertaine. De plus, les appréhensions exprimées dans le Rapport d'étape 2016-2017 du MEI¹⁵⁹ quant à la pertinence d'inclure des travaux axés sur l'extérieur dans un plan d'action national demeurent inchangées :

il reste à savoir si le travail axé sur l'extérieur devrait être inclus dans le plan d'action du Canada, étant donné que l'impact sur l'ouverture du gouvernement au Canada sera négligeable. Il s'agit d'une approche appropriée de la planification de l'aide étrangère du Canada, qui devrait viser des objectifs externes plutôt que de prioriser les projets qui bénéficient aux Canadiens. Cependant, il n'est pas certain que ce soit la bonne approche pour un engagement de plan d'action pour un gouvernement ouvert (p. 86-87).

À la lumière des preuves présentées ci-dessus, l'engagement 10 est évalué comme ayant un impact potentiel mineur sur le gouvernement ouvert au Canada.

Prochaines étapes

Le renforcement de la communauté et des capacités du gouvernement ouvert national et international est au cœur de la mission du PGO, notamment en raison du soutien mutuel et de l'apprentissage qu'il offre aux membres. L'identification des mécanismes et des canaux les plus efficaces pour garantir que ces efforts aient un impact démontrable sur le bien public dépend de la mise en place de repères et d'indicateurs appropriés pour mesurer les succès et les échecs. Paradoxalement, les définitions fournies dans le Manuel de procédures du MEI concernant ses indicateurs d'évaluation atténuent l'évaluation des efforts de renforcement de la communauté du gouvernement ouvert qui dépassent les frontières nationales comme étant pertinents pour les valeurs du PGO. Par conséquent, dans le contexte du plan d'action national du Canada, il serait idéal que ses initiatives de renforcement des collectivités et des capacités à vocation internationale soient construites autour de défis, de questions ou de problèmes clairement délimités auxquels les Canadiens doivent également faire face ou pour lesquels un lien avec les considérations nationales de transparence, de responsabilité et d'engagement des citoyens est présent.

Le chercheur du MEI réitère la recommandation des précédents rapports de MEI du Canada concernant les travaux à vocation internationale. Lors de la participation à des engagements internationaux dans le cadre d'un plan d'action national du PGO, le rendement prévu de ces obligations doit être clairement expliqué en détail et accompagné d'indicateurs pertinents pour mesurer le succès.

¹⁵⁵ Troisième plan biennal du Partenariat pour un gouvernement ouvert (2016-18).

http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Canada_AP3.pdf

¹⁵⁶ Déclaration pour un gouvernement ouvert, <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>

¹⁵⁷ Voir, <https://docs.google.com/document/d/16T0WvURCbSw8ioxwansipPhXLWSxWlmlj9F414q2CI/edit#>

¹⁵⁸ Ibid.,

¹⁵⁹ Voir, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Canada_MidTerm-Report_2016-2018_EN.pdf

V. Recommandations générales

Cette section vise à contribuer à l'élaboration du prochain plan d'action et à guider la mise en œuvre du plan d'action actuel. Elle est divisée en deux sections : 1) les recommandations clés du MEI pour améliorer le processus et les plans d'action du PGO dans le pays ou l'entité et, 2) une évaluation de la façon dont le gouvernement a répondu aux recommandations clés du MEI précédentes.

5.1 Recommandations du MEI

I. Améliorer la conception de l'engagement et accroître l'ambition :

- **Développer des jalons clairs et précis fondés sur des problèmes économiques, environnementaux, politiques ou sociaux spécifiques**

Les engagements et les jalons de chacun des trois plans d'action antérieurs du Canada ont été critiqués pour leur manque de spécificité. De même, tel que rédigé, bon nombre des engagements de ce quatrième plan d'action sont construits autour d'une série d'activités de grande portée, avec des jalons consacrés à « améliorer », « soutenir », « explorer », « rendre plus facile » et aucun repère clair fourni pour mesurer le changement. De même, de nombreux indicateurs de succès préidentifiés se réfèrent à des actions/activités dont l'achèvement n'offre aucune base claire pour mesurer ou autrement évaluer si le résultat souhaité s'est effectivement produit. Il est donc difficile pour les parties prenantes intéressées de discerner les intentions des engagements et d'évaluer si les objectifs sont atteints avec succès. Cet appel à une plus grande spécificité se concentre précisément sur la nécessité d'une meilleure coordination dans la conception et l'articulation des engagements, des jalons et des indicateurs de succès afin d'éviter les chevauchements ou les doublons, et de veiller à ce que les engagements soient SMART (spécifiques, mesurables, responsables, pertinents et limités dans le temps).

Citant le Rapport d'étape du Canada 2016-2017 du MEI¹⁶⁰ sur cette question :

La spécificité comporte des risques — à savoir un risque accru d'échec si le plan d'action définit ses livrables en termes clairs et sans équivoque. Mais ce niveau de précision est également nécessaire pour des progrès considérables (p. 101)

Dans cette optique, le chercheur du MEI recommande que lors de la rédaction des futurs plans d'action, le FMP et l'équipe du gouvernement ouvert du SCT travaillent en collaboration plus étroite avec les ministères et organismes gouvernementaux qui prennent les devants sur les engagements (peut-être même les responsables de programme du service d'évaluation du SCT), ainsi qu'avec les représentants de la société civile et les experts thématiques dans l'élaboration d'engagements et de jalons spécifiques, mesurables et vérifiables axés sur les problèmes.

- **Adopter une approche basée sur les défis/enjeux/problèmes lors de la rédaction des futurs engagements**

L'inclusion d'un engagement sur le dialogue féministe et inclusif dans ce plan d'action est révolutionnaire pour de nombreuses raisons, notamment car il s'attaque à un problème qui affecte directement la vie quotidienne des gens (c'est-à-dire la sous-représentation des groupes en recherche d'équité dans la prise de décisions et les politiques gouvernementales) et met à profit les outils d'un gouvernement ouvert et de données ouvertes sur diverses facettes des défis qui découlent du fait de ne pas se faire entendre. Ici, le gouvernement ouvert et les données ouvertes sont utilisés comme mécanismes pour atteindre des résultats sociaux, économiques et culturels particuliers plutôt que d'être les résultats. La même approche peut tout aussi facilement et, en fait, devrait être appliquée pour guider et faire progresser l'action sur d'autres questions identifiées au cours du processus de cocréation, notamment le changement climatique, la pollution par les microplastiques, les soins de santé, l'éducation, l'écart grandissant entre les riches et les pauvres, et la sécurité routière.

Il y a beaucoup à gagner en concevant des plans d'action qui délimitent clairement les engagements basés sur les problèmes et les engagements basés sur l'opérationnalisation. Il est également juste de supposer que les Canadiens sont probablement plus intéressés par les premiers que par les seconds. Une telle

division permet une ouverture qui porte plus clairement et plus directement sur les défis, les questions et les problèmes qui résonnent avec la vie quotidienne et le bien-être des peuples. Il a également l'avantage supplémentaire de puiser dans une pléthore de parties prenantes de la société civile et d'autres parties intéressées qui autrement ne prêteraient pas trop attention aux questions de gouvernement ouvert et de données ouvertes. En d'autres termes, l'adoption d'une approche fondée sur les défis, les enjeux et les problèmes contribue directement à rendre le gouvernement ouvert pertinent pour les Canadiens de manière tangible.

Le chercheur du MEI recommande qu'en cocréant des engagements et des jalons du plan d'action centrés sur les problèmes, des distinctions claires soient établies entre les engagements basés sur les problèmes et les engagements basés sur l'opérationnalisation, et que cette question soit abordée dans la perspective d'*avoir la queue (spécifique au problème) qui commande la tête (gouvernement ouvert)*.

2. Délimiter les délais de co-création et de mise en œuvre des engagements à court et à long terme

Les leçons tirées du lancement du FMP permettent d'éclairer un certain nombre de problèmes qui, à ce jour, semblent avoir été largement tenus pour acquis concernant le processus de co-création; en particulier la prétendue « facilité » avec laquelle les engagements pourraient être mis en œuvre en temps opportun. L'expérience du FMP du Canada montre comment un manque d'alignement entre le cycle budgétaire du gouvernement fédéral, les calendriers d'exploitation des ministères et des organismes et le cycle de programme de deux ans du PGO peut fusionner pour entraver la conception, l'approbation et la mise en œuvre d'engagements ambitieux du plan d'action (et cela exclut les perturbations qui peuvent être créées par des changements électoraux au sein du gouvernement).

Un message essentiel à retenir de cet examen est qu'une conception et une élaboration efficaces du processus du plan d'action doit tenir compte du temps nécessaire pour obtenir les ressources et les approbations requises ainsi que du temps nécessaire à la mise en œuvre de l'engagement. En effet, il semble plausible qu'au sein du contexte canadien, au moins, un cycle de programme plus long puisse conduire à des engagements plus ambitieux. Dans cette optique, le chercheur du MEI recommande que dans la conception des futurs plans d'action, le gouvernement et le FMP travaillent ensemble pour développer un processus de cocréation qui facilite la distinction entre les engagements à court terme à mettre en œuvre dans un cycle de programme du PGO de deux ans et les engagements à plus long terme, qui pourraient mieux convenir à plusieurs cycles de programme.

3. Consolider le rôle du FMP et élargir sa portée directement aux principaux ministères

La période d'élaboration du plan d'action a servi de courbe d'apprentissage abrupte tant pour la société civile que pour les membres gouvernementaux du FMP. Un travail supplémentaire est nécessaire pour délimiter et clarifier le rôle du FMP et le travail que ses membres sont appelés à faire. Il y a aussi des problèmes plus instrumentaux qui doivent être abordés pour assurer sa durabilité, en particulier en ce qui concerne les demandes de ressources imposées aux membres de la société civile qui se portent volontaires pour travailler sur le processus du PGO (en gardant à l'esprit les défis pour équilibrer les demandes du comité du FMP aux emplois de jour des membres du FMP).

Un deuxième aspect du travail du FMP qui est devenu évident est la nécessité pour ses membres d'avoir des contacts plus directs et réguliers avec les cadres supérieurs des ministères et organismes responsables de la mise en œuvre des engagements du plan d'action. Pour l'élaboration de ce plan d'action, il y avait une dépendance excessive à l'égard du SCT pour « ouvrir la porte » vers d'autres ministères et organismes. À l'avenir, le chercheur du MEI recommande de mettre en place des mécanismes pour catalyser le dialogue direct entre les membres du FMP représentant la société civile et les cadres supérieurs des principaux ministères et organismes. Cela facilitera la collaboration plus efficace des deux parties dans la co-création et la mise en œuvre des engagements du plan d'action.

4. Affecter des ressources spécifiques à la mise en œuvre des engagements du PGO

Des rapports successifs du MEI ont recommandé de s'assurer que des ressources adéquates sont en place pour soutenir le travail des fonctionnaires chargés de mettre en œuvre les engagements du plan

d'action. Cela reste un défi, notamment parce qu'il n'y a pas de budget particulier pour la mise en œuvre du PGO. Comme indiqué dans le rapport d'étape du Canada 2016-2017 du MEI¹⁶¹

En l'absence de financement direct, les ministères sont obligés soit de formuler leurs engagements d'une manière trop vague pour tenir compte de l'incertitude quant au propre niveau de ressources qu'ils pourraient être en mesure de mobiliser, soit d'élaborer les engagements du plan d'action en fonction des domaines pour lesquels ils ont déjà obtenu un financement, annulant ainsi la possibilité d'avoir tout type de consultations importantes de la société civile.

Les commentaires les plus pressants sur l'importance et la nécessité d'affecter des ressources spécifiques à la mise en œuvre des engagements du PGO proviennent des membres de la société civile du FMP qui, dans une lettre de mars 2018 à leurs homologues gouvernementaux, ont écrit : ¹⁶²

*Enfin, des changements profonds, considérables et culturellement transformateurs dans la fonction publique et au-delà, liés aux engagements, y compris ceux qui peuvent nécessiter une infrastructure comme dans la science ouverte, ou la création de registres d'entreprises, ou des changements dans les processus tels qu'un processus de citoyenneté et d'immigration plus transparent, ou la création de secrétariats départementaux se chevauchant nécessitent des ressources financières, humaines et techniques. **L'absence de budget suggère que le gouvernement n'est pas vraiment déterminé à respecter les engagements ni à apporter des changements profonds et transformateurs.** [non souligné dans l'original]*

5. Mettre en œuvre une approche axée sur les résultats pour la conception et la mise en œuvre du plan d'action

Ce quatrième plan d'action aborde un large éventail de questions. Ce qui est moins clair est d'où provient la demande pour les engagements et si les ressources allouées à leur mise en œuvre ont un impact démontrable sur « la [promotion] d'une culture mondiale de gouvernement ouvert qui responsabilise et vient en aide aux citoyens ». Être en mesure de démontrer des impacts tangibles sur la vie quotidienne et le bien-être des gens est un facteur crucial pour élargir la pertinence d'un gouvernement ouvert au-delà des limites relativement étroites des données ouvertes, des droits à l'information et des défenseurs de la transparence.

Pour aller de l'avant avec les futurs plans d'action, le chercheur du MEI recommande d'adopter une approche axée sur les résultats ou sur la performance pour la conception et la mise en œuvre des plans d'action. Une telle approche devrait inclure :

- Sélectionner des indicateurs de performance clés pour évaluer les résultats par le biais de mécanismes impliquant les citoyens ou les organisations de la société civile et le FMP dans le développement de paramètres appropriés;
- Établir et publier, en collaboration avec le FMP et des experts thématiques, la base de référence par rapport à laquelle les engagements et leurs jalons respectifs seront évalués;
- Concevoir des mécanismes qui assurent un rôle de premier plan à la société civile et aux experts thématiques dans la rédaction, la vérification et l'approbation des jalons de l'engagement;
- Suivi continu des engagements spécifiques du plan d'action par les organisations de la société civile et le FMP;
- Évaluer en collaboration avec le FMP et les mécanismes impliquant les citoyens ou les organisations de la société civile dans quelle mesure, le cas échéant, les résultats escomptés ont été atteints.

Tableau 5.1 : Cinq recommandations clés

| | |
|---|---|
| 1 | Adopter une approche basée sur les défis/enjeux/problèmes pour rédiger les futurs engagements et développer des jalons clairs construits autour de problèmes économiques, environnementaux, politiques ou sociaux spécifiques |
| 2 | Délimiter les délais de co-création et de mise en œuvre des engagements à court et à long terme |

| | |
|---|---|
| 3 | Consolider le rôle du FMP et élargir sa portée directement aux principaux ministères |
| 4 | Affecter des ressources spécifiques à la mise en œuvre des engagements du PGO |
| 5 | Mettre en œuvre une approche axée sur les résultats pour la conception et la mise en œuvre du plan d'action |

5.2 Réponse aux recommandations clés précédentes du MEI

Tableau 5.2 : Recommandations clés du rapport du MEI précédent

| | Recommandation | Recommandation suivie? | Intégration au plan d'action actuel? |
|---|---|------------------------|--------------------------------------|
| 1 | Améliorer les consultations pour le prochain plan d'action, y compris les normes de co-crédation | ✓ | ✓ |
| 2 | Affecter des ressources spécifiques à la mise en œuvre des engagements du PGO | ✗ | ✗ |
| 3 | Collaborer avec les Premières Nations du Canada pour élaborer des engagements mutuels visant à améliorer l'ouverture, l'engagement et la transparence | ✓ | ✓ |
| 4 | Adopter des réformes solides de la Loi sur l'accès à l'information | ✗ | ✗ |
| 5 | Exploiter l'expertise existante des données ouvertes du Canada pour accroître l'accessibilité et la convivialité des informations publiées | ✗ | ✓ |

L'évaluation à mi-parcours du MEI de 2017 comprenait cinq recommandations principales pour le gouvernement à l'avenir. Parmi celles-ci, seules deux ont été abordées dans l'autoévaluation de fin de mandat du gouvernement de 2016 : (i) améliorer les consultations pour le prochain plan d'action, y compris les normes de cocréation; et (ii) restructurer le travail avec les Premières Nations du Canada pour développer des engagements mutuels afin d'améliorer l'ouverture, l'engagement et la transparence.¹⁶³ Le bilan réel du gouvernement en matière d'intégration des recommandations était un peu meilleur, trois des cinq recommandations ayant été prises en compte dans le cadre de ce quatrième plan d'action. Il convient de noter que l'impact relatif des solutions proposées varie. Il convient également de noter que la *Loi sur l'accès à l'information* a été modifiée et que le gouvernement s'est engagé à la revoir un an après la date à laquelle elle aura reçu la sanction royale. Bien que le gouvernement considère les amendements et la promesse d'un examen comme « solides », ce point de vue n'est pas largement partagé par les défenseurs des droits à l'information et les autres parties intéressées. La seule recommandation non intégrée dans le quatrième plan d'action, et que les actions précédentes ont toujours demandée, est de garantir des ressources adéquates pour les engagements du PGO. Le manque de ressources adéquates continue d'être un défi majeur et est réitéré comme une recommandation dans la présente évaluation.

¹⁶⁰ Voir, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Canada_MidTerm-Report_2016-2018_EN.pdf

¹⁶¹ Ibid.,

¹⁶² Voir, <https://docs.google.com/document/d/1-Q8MGBUzzBmEud-WyIP2vwd4T09hoy1DvU7tUmRm3Dk/edit>

¹⁶³ L'autoévaluation est disponible au: <https://open.canada.ca/en/content/end-term-self-assessment-report-canadas-third-biennial-plan-open-government-partnership>

VI. Méthodologie et sources

Les rapports du MEI sont rédigés par des chercheurs pour chaque pays ou entité participant au PGO. Tous les rapports du MEI sont soumis à un processus de contrôle de la qualité pour s'assurer que les normes les plus élevées de recherche et de diligence raisonnable ont été appliquées.

L'analyse des progrès des plans d'action du PGO est une combinaison d'entrevues, de recherches documentaires, d'observations et de rétroaction des parties prenantes non gouvernementales. Le rapport du MEI s'appuie sur des preuves disponibles dans le référentiel du PGO du Canada (ou le système de suivi en ligne),¹⁶⁴ le site Web, les conclusions des propres rapports d'autoévaluation du gouvernement et toute autre évaluation des processus et des progrès présentée par la société civile, le secteur privé ou les organisations internationales. Au début de chaque cycle de rapport, le personnel du MEI partage un plan de recherche avec les gouvernements pour ouvrir une période de commentaires ou de rétroaction d'une durée de sept jours concernant l'approche de recherche proposée.

Chaque chercheur du MEI réalise des entretiens avec les parties prenantes pour garantir une description précise des événements. Compte tenu des contraintes budgétaires et de calendriers, le MEI ne peut pas consulter toutes les parties intéressées ni visiter les sites de mise en œuvre. Certains contextes nécessitent l'anonymat des personnes interrogées et le MEI se donne le droit de supprimer les informations d'identification personnelle de ces participants. En raison des limites nécessaires de la méthode, le MEI encourage fortement les commentaires pendant la période d'évaluation préalable à la publication de chaque rapport.

Chaque rapport est soumis à un processus de contrôle de la qualité qui comprend un examen interne par le personnel du MEI et le Panel d'experts international (PEI) du MEI. Chaque rapport fait également l'objet d'un examen externe où les gouvernements et la société civile sont invités à fournir des commentaires sur le contenu de l'ébauche du rapport du MEI.

Ce processus d'examen, y compris la procédure d'incorporation des commentaires reçus, est décrit plus en détail à la section III du Manuel de procédures.¹⁶⁵

Entrevues et commentaires des intervenants

Le chercheur du MEI a mené 22 consultations individuelles — en personne et par téléphone — avec des représentants du gouvernement et de la société civile et des chefs de file de la gouvernance des données des Premières Nations : 11 membres du FMP, 8 membres de ministères et organismes gouvernementaux (indépendants du FMP) et 3 chefs de file de la gouvernance des données des Premières Nations. Toutes les discussions ont eu lieu entre le 25 juin et le 26 juillet 2019. En plus des discussions, des échanges de courriels et des appels téléphoniques de suivi avec ces répondants ont eu lieu « au besoin ».

I. Liste des consultations et réunions individuelles

| Nom | Organisation | Date | Type de réunion |
|---------------------------------|---|----------------|-----------------|
| Dr Tracey Lauriault | FMP, Société civile professeure adjointe, Université Carleton | 25 juin 2019 | En personne |
| D ^{re} Pamela Robinson | FMP, Société civile doyenne adjointe et professeure agrégée, Université Ryerson | 26 juin 2019 | Skype |
| Anonyme | Chef de file en gouvernance des données des Premières Nations | 3 juillet 2019 | En personne |
| Anonyme | Chef de file en gouvernance des données des Premières Nations | 3 juillet 2019 | En personne |
| Mélanie Robert | FMP, Gouvernement (Coprésidente) directrice générale, Services et Gouvernement ouvert, Secrétariat du Conseil du Trésor | 4 juillet 2019 | En personne |

| | | | |
|-------------------------|---|--------------------|-------------|
| Rob Davidson | FMP, Société civile (Coprésident) expert-conseil principal et fondateur, Veracify; responsable, Open Data Institute-Ottawa | 4 juillet 2019 | En personne |
| Jamie Boyd | FMP, Gouvernement directeur, Gouvernement ouvert, Secrétariat du Conseil du Trésor (ancien) | 5 juillet 2019 | Téléphone |
| Lindsey Marchessault | FMP, Société civile directrice, Partenariat sur les contrats ouverts (PCO) | 5 juillet 2019 | Téléphone |
| Anonyme | Chef de file en gouvernance des données des Premières Nations | 9 juillet 2019 | Téléphone |
| Michael Lenczner | FMP, Société civile directeur, Powered by Data | 10 juillet 2019 | Téléphone |
| Rob Davidson | FMP, Société civile (Coprésident) expert-conseil principal et fondateur, Veracify; responsable, Open Data Institute-Ottawa | 12 juillet 2019 | En personne |
| Mélanie Robert | FMP, Gouvernement (Coprésidente) directrice générale, Services et Gouvernement ouvert, Secrétariat du Conseil du Trésor | 15 juillet 2019 | En personne |
| Laura Wesley | FMP, Gouvernement directrice générale, Consultations et engagement publics, Bureau du Conseil privé | 16 juillet 2019 | En personne |
| Cara F. Zwibel | FMP, Société civile directrice, Programme des libertés fondamentales, Association canadienne des libertés civiles (ACLC) | 16 juillet 2019 | Téléphone |
| Dr C. Scott Finlay | Professeur Département de biologie de l'Université d'Ottawa et chercheur en résidence au Bureau du conseiller scientifique principal | 16 juillet 2019 | En personne |
| Masha Cemma | Conseiller politique, Bureau du conseiller scientifique principal | 19 juillet 2019 | En personne |
| Sandy Kyriakatos | FMP, Gouvernement dirigeante principale des données, Emploi et Développement social Canada | 25 juillet 2019 | En personne |
| Richard Akerman | Analyste principal en matière de politiques Environnement et Changement climatique Canada | 26 juillet 2019 | Téléphone |
| David Houle | Analyste politique Environnement et Changement climatique Canada | 26 juillet 2019 | Téléphone |
| Claire Austin | Agente principale des sciences physiques Environnement et Changement climatique Canada | 26 juillet 2019 | Téléphone |
| Monica Granados | Analyste politique Environnement et Changement climatique Canada | 26 juillet 2019 | Téléphone |
| Jean-Noé Landry | FMP, Société civile directeur général, Open North | 26 juillet 2019 | Téléphone |

À propos du Mécanisme d'évaluation indépendant

Le mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) est un moyen clé par lequel toutes les parties prenantes peuvent suivre les progrès du PGO dans les pays et entités participants. Le Panel d'experts international (PEI) supervise le contrôle de la qualité de chaque rapport. Le PEI est composé d'experts en transparence, participation, responsabilité et méthodes de recherche en sciences sociales.

Le Panel d'experts international est actuellement composé des personnes suivantes :

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Une petite équipe basée à Washington, DC, guide les rapports à travers le processus du MEI en étroite coordination avec les chercheurs. Les questions et commentaires sur ce rapport peuvent être adressés au personnel à l'adresse suivante : irm@opengovpartnership.org.

¹⁶⁴ Le Canada ne possède pas de référentiel du PGO facilement navigable. Un certain nombre de ressources en ligne soutenues par le gouvernement ont été utilisées pour préparer ce rapport, notamment: Élaborer le quatrième Plan du Canada pour un gouvernement ouvert 2018-2020, <https://open.canada.ca/en/4plan/creating-canadas-4th-plan-open-government-2018-20>; Outil de suivi pour le Plan d'action national pour un gouvernement ouvert, https://search.open.canada.ca/en/nap/?sort=score%20desc&page=1&search_text=&ap-commitment=C05%20-%20Open%20science; et Gouvernement ouvert, <https://open.canada.ca/en>

¹⁶⁵ Manuel de procédures du MEI, V.3 : <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

Annexe I. Aperçu du rendement du Canada tout au long de l'élaboration du plan d'action

Légende :

Vert = Répond à la norme

Jaune = En cours (des mesures ont été prises pour respecter cette norme, mais la norme n'est pas respectée)

Rouge = Aucune preuve d'action

| | |
|--|---------------------|
| Forum multipartite | |
| 1a. Forum créé : il existe un forum pour superviser le processus du PGO | Vert |
| 1 b. Régularité : le forum se réunit au moins tous les trimestres, en personne ou à distance | Jaune |
| 1c. Élaboration d'un mandat de collaboration : les membres du forum développent conjointement ses attributions, sa composition et sa structure de gouvernance. | Vert |
| 1d. Mandat public : des informations sur les attributions, la composition et la structure de gouvernance du forum sont disponibles sur le site Web/la page du PGO. | Vert |
| 2a. Multipartite : le forum comprend des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux | Vert |
| 2 b. Parité : le forum comprend un juste équilibre entre les représentants gouvernementaux et non gouvernementaux | Vert |
| 2c. Sélection transparente : les membres non gouvernementaux du forum sont sélectionnés selon un processus équitable et transparent. | Vert |
| 2d. Représentation gouvernementale de haut niveau : le forum comprend des représentants de haut niveau dotés d'un pouvoir décisionnel du gouvernement | Jaune |
| 3d. Ouverture : le forum accepte les contributions et les représentations sur le processus du plan d'action de toute société civile ou d'autres parties prenantes en dehors du forum | Jaune |
| 3e. Participation à distance : il existe des possibilités de participation à distance à au moins certaines réunions et événements | Vert |
| 3f. Procès-verbal : le forum du PGO communique de manière proactive et rend compte de ses décisions, activités et résultats à des représentants gouvernementaux et de la société civile plus | en général Jaune |

Légende :

Vert = Répond à la norme

Jaune = En cours (des mesures ont été prises pour respecter cette norme, mais la norme n'est pas respectée)

Rouge = Aucune preuve d'action

| Élaboration du plan d'action | |
|--|-------|
| 4a. Transparence du processus : il existe un site Web national du PGO (ou une page Web du PGO sur un site Web du gouvernement) où des informations sur tous les aspects du processus national du PGO sont publiées de manière proactive. | Vert |
| 4 b. Documentation à l'avance : le forum partage à l'avance les informations sur le PGO avec les parties prenantes pour garantir qu'elles soient informées et préparées à participer à toutes les étapes du processus. | Jaune |
| 4c. Sensibilisation : le forum mène des activités de diffusion et de sensibilisation avec les parties prenantes concernées pour les informer du processus du PGO. | Jaune |
| 4d. Canaux de communication : le gouvernement facilite la communication directe avec les parties prenantes pour répondre aux questions du processus du plan d'action, en particulier lors des périodes d'activité intense du PGO. | Jaune |
| 4e. Réponse motivée : le gouvernement publie son raisonnement derrière les décisions et répond aux principales catégories de commentaires du public. | Vert |
| 5a. Référentiel : le gouvernement recueille et publie un référentiel de documents sur le site Web ou la page Web nationale du PGO, qui fournit un historique et un accès à tous les documents liés au processus du PGO national, notamment les documents de consultation, les plans d'action nationaux, les autoévaluations gouvernementales, les rapports du MEI et les documents à l'appui de la mise en œuvre des engagements (par exemple, des liens vers des bases de données, des éléments de preuves issus de réunions, des publications). | Vert |

Note de la rédaction : Si un pays « respecte » les six normes en gras, le MEI reconnaîtra le processus du pays comme un processus phare.