



Intelligence artificielle et services publics

Mémoire déposé au Protecteur du citoyen

Juin 2026

Recherche et rédaction

Service de la recherche et de la défense des services publics

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Table des matières

- Présentation 3
- Définition de l'intelligence artificielle 4
- L'intelligence artificielle et les services publics 4
- L'intelligence artificielle et la dématérialisation 6
- L'intelligence artificielle et le taylorisme 9
- Biais algorithmiques et données 11
- Caractère démocratique des services publics 13
- Conclusion 16

Présentation

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant qui regroupe environ 43 000 membres sont répartis dans 40 accréditations québécoises. Près de 32 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique québécoise et répartis entre des employés de bureau, des techniciens et des ouvriers travaillant au sein de divers ministères et organismes. Les 10 500 autres membres proviennent d'une trentaine d'organisations du secteur parapublic.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et leurs intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

Définition de l'intelligence artificielle

Avant d'aller plus loin dans ce mémoire, nous tenons à faire état de la définition de l'intelligence artificielle (IA). En effet, nous considérons qu'un système d'IA se définit ainsi : tout système informatique automatisé qui, à l'aide de données et de code de programmation, peut accomplir une tâche simulant la cognition humaine dans des activités telles que l'apprentissage, la prise de décision et la résolution de problèmes.

Cette définition inclut donc entre autres l'IA générative basée sur de grands modèles de langage, mais également certains systèmes plus simples comme les programmes d'aide à la décision automatisés et les systèmes de gestion algorithmique.

L'intelligence artificielle et les services publics

Il importe de commencer notre mémoire en rappelant que, malgré toutes les raisons régulièrement invoquées pour expliquer le recours à l'IA par les organisations publiques, la réduction des dépenses en est le motif primordial. Le cadre gouvernemental de gestion des bénéfices en ressources informationnelles, desquelles les projets d'IA font partie, prévoit à cet effet deux obligations pour qu'un projet se qualifie : ceux-ci doivent obligatoirement favoriser la diminution des dépenses récurrentes ainsi que l'efficacité des services publics.

En ce qui a trait à l'efficacité des services, le recours à l'IA n'est pas toujours probant. L'automatisation de tâches, même relativement simples et répétitives, n'est pas systématiquement corrélée à une amélioration de la performance des services. Par exemple, les divers déboires d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) sont un témoignage d'une dégradation des services liée à l'automatisation : augmentation du nombre de dossiers par fonctionnaires menant à une augmentation du nombre de décisions

inadéquates et mal motivées¹, hallucinations d'IA², et hausse du nombre d'erreurs administratives³.

Il reste donc la question de la diminution des dépenses. Il faut rappeler que la mobilisation des technologies par un gouvernement-employeur soumis à la doxa austéritaire mène naturellement à une utilisation de l'IA tournée vers des impératifs managériaux plutôt que vers les besoins de la population ou des travailleurs et travailleuses de la fonction publique. Il importe donc de renverser cette logique afin que l'intelligence artificielle serve réellement la population plutôt que les impératifs budgétaires gouvernementaux.

À cet effet, le SFPQ recommande que :

1. Un nouveau cadre gouvernemental d'évaluation des bénéfices en IA soit adopté, et que celui-ci stipule que tout projet d'IA dans la fonction publique soit évalué prioritairement en fonction de son apport à la qualité, à l'accessibilité et à l'universalité des services publics, plutôt qu'en fonction des seules économies qu'il permet de réaliser. À cette fin, les critères gouvernementaux d'autorisation et d'évaluation des projets d'IA doivent être révisés afin d'y intégrer des indicateurs obligatoires relatifs à la qualité du service rendu à la population, aux conditions de travail, à la santé et à la sécurité du personnel, ainsi qu'à la réduction des erreurs administratives.

¹ RCI. (16 septembre 2025), « Immigration lawyers concerned IRCC's use of processing technology leading to unfair visa refusals », Radio-Canada. En ligne: <https://ici.radio-canada.ca/rci/en/news/2192570/immigration-lawyers-concerned-irccs-use-of-processing-technology-leading-to-unfair-visa-refusals>

² Marchet, L. (7 avril 2026), « Immigration : un métier inventé dans un dossier traité par l'intelligence artificielle », Radio-Canada. En ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2243315/immigration-intelligence-artificielle-traitement-dossier>

³ Baxter, D. (30 mai 2026), « L'automatisation accusée d'être responsable de l'arriéré de la Cour fédérale », La Presse. En ligne : <https://www.lapresse.ca/actualites/2026-05-30/immigration/l-automatisation-accusee-d-etre-responsable-de-l-arriere-de-la-cour-federale.php>

L'intelligence artificielle et la dématérialisation

L'un des aspects les plus problématiques de la présente transition numérique concerne un ensemble de services publics de première ligne qui sont remplacés par des outils numériques. La limitation croissante de l'accès en personne à certains services⁴ sert en effet la dématérialisation croissante des interactions entre la population et les services offerts par la fonction publique et parapublique.

Cette dématérialisation, quoiqu'elle ne requière pas forcément le recours à l'IA, met en place les conditions d'un plus grand rôle pour les algorithmes en ce qui a trait à la gestion des dossiers et des relations avec la population. En effet, en centralisant et en dématérialisant les interfaces de relation avec la population, les ministères et organismes sont en mesure de standardiser les données, de tayloriser plus de processus, et de mettre en place des décisions automatisées.

Nous prenons à témoin une ambition du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) qui, à l'aube de la mise en place du projet UNIR (qui s'appelait à l'époque GPPS), faisait part de ses intentions quant à l'automatisation du traitement de certaines tâches dans les dossiers⁵. Il précisait à cet effet, il y a déjà quelques années, son désir « d'optimiser et automatiser la prise de décision dans le cadre de la prestation de service (ex. : gestion du risque en " temps réel ") ».

⁴ Les exemples les plus marquants des dernières années comprennent : l'impossibilité d'accès en personne dans la majorité des bureaux de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité au travail (CNESST), la diminution des heures d'ouverture des bureaux de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), la fermeture d'un grand nombre de bureaux de Services Québec (BSQ), l'obligation de prise de rendez-vous au Tribunal administratif du travail (TAL) ou la très récente fin de l'accès en personne dans les bureaux de Retraite Québec.

⁵ Plan directeur des ressources informationnelles 2018-2023 du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

L'encadré suivant est également issu du plan directeur en ressources informationnelles du MESS :

« De façon spécifique, la vision [en matière de ressources informationnelles] s'articule autour des orientations suivantes :

- [...]
- *L'analyse et le traitement des dossiers sont automatisés :*
 - *en s'appuyant le plus possible sur des renseignements dont l'État dispose déjà, qui sont obtenus par le Ministère au moyen d'échanges électroniques sécurisés, dans le respect du cadre normatif applicable. Ainsi, le Ministère limite les demandes qu'il adresse aux citoyens et aux entreprises aux renseignements et aux documents nécessaires au traitement équitable des dossiers et afin de s'assurer du respect des lois et des règlements qui s'appliquent;*
 - *par une gestion des risques tirant profit de l'intelligence d'affaires et qui permet au personnel de s'attarder aux dossiers présentant un profil de risque plus élevé ou présentant certaines problématiques;*³

À l'aide de cet exemple, il devient donc évident que la dématérialisation des services joue un rôle important dans la mise en place d'une automatisation du traitement des dossiers. Cette dynamique mérite toutefois d'être critiquée, pour trois raisons principales :

- a) **Perte de l'accompagnement** : Plusieurs personnes recourant aux services de la fonction publique vivent des situations complexes, et ne comprennent pas l'ensemble de l'univers administratif dans lequel elles naviguent. L'automatisation du traitement des dossiers et la dématérialisation minent le caractère relationnel du travail de milliers de fonctionnaires, qui accompagnent chaque jour des milliers de citoyens dans leurs démarches. La perte de la notion d'accompagnement dans les services publics nuirait ainsi à la qualité des services offerts.
- b) **Accès aux droits** : La distance physique croissante, ainsi que la distance numérique, nuisent à l'accessibilité des services publics, et amplifient le phénomène de non-recours aux droits pour la population. Les utilisateurs de services ne sont pas des clients, mais bien des citoyens, des ayants-droits. Il importe donc que les services publics prennent les utilisateurs là où ils sont, et ne forcent pas de modalités d'accès spécifiques qui limiteraient le caractère universel des services publics.

c) Déterritorialisation des services et centralisation à outrance : La dématérialisation des services, préalable nécessaire à l'automatisation, se fait généralement en commençant par les bureaux situés en région. La déterritorialisation des services et la centralisation à outrance qui l'accompagne, représentent un risque de diminution de la qualité des services et de l'accompagnement, tout en créant de fortes iniquités territoriales. Par ailleurs, la difficulté d'entrer en relation avec la fonction publique alimente la crise démocratique en érodant la confiance de la population envers les services publics et l'État.

Il importe donc pour nous de faire un ensemble de recommandations qui ne visent pas exclusivement l'IA à proprement parler, mais plutôt les conditions de mise en place de systèmes d'IA potentiellement problématiques pour la population. Par conséquent, le SFPQ recommande :

- 1) Que toute démarche d'intégration d'intelligence artificielle dans les services publics soit adjointe de garanties légales et réglementaires priorisant l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services plutôt que les principes néolibéraux d'économies à tout prix;
- 2) Que soit mise en place une législation octroyant le droit de parler à un être humain dans les interactions avec la fonction publique, et que le Protecteur du citoyen soit responsable du suivi de l'application de cette législation;
- 3) Que soit consacré le droit de parler au fonctionnaire responsable du dossier du citoyen dans chaque ministère et organisme opérant un programme de prestations financières ou d'indemnisation, en intégrant des limites raisonnables à l'exercice de ce droit, et que le Protecteur du citoyen soit responsable du suivi de l'application de ce droit;

- 4) Que le gouvernement réduise immédiatement la fracture numérique en garantissant la complémentarité et l'équité d'accès aux modes de prestation de services, notamment en assurant que tous les services aux citoyens offerts par le gouvernement soient offerts en personne, et ce sur l'ensemble du territoire.

L'intelligence artificielle et le taylorisme

L'un des premiers usages de l'automatisation dans les services publics consiste à implanter une organisation du travail inspirée du taylorisme afin « d'optimiser » la production de décisions administratives. Cette implantation n'est rendue possible que si les conditions suivantes sont remplies :

- Effacement de la notion d'accompagnement des citoyens dans les fonctions de certains emplois;
- Standardisation des données d'entrée;
- Centralisation numérique;
- Parcellisation des tâches.

À partir du moment où ces conditions existent, il devient beaucoup plus facile de mettre en place deux types de systèmes potentiellement délétères pour la population :

- a) **Gestion algorithmique de la main d'œuvre** : la taylorisation permise par la mise en place de conditions d'organisation du travail similaires à une ligne de montage facilite la gestion en « flux tendu ». La mise en place d'objectifs de cadence et de « production de décisions administratives » intensifiés favorise l'augmentation du nombre d'erreurs administratives liées aux dossiers des citoyens, tout comme elle limite la qualité des services. La mise en place de flux tendus limite également la capacité d'absorption d'une hausse dans la demande de services, ce qui augmente les délais de traitement des dossiers des citoyens.

b) Systèmes de décision automatisés : La parcellisation des tâches favorise leur automatisation. Cette automatisation représente un risque pour la qualité du geste administratif. En effet, les décisions deviennent plus difficilement explicables, tout en étant exposées aux erreurs, et alimentent le déficit de confiance de la population envers la fonction publique.

Bien entendu, ces types de systèmes ont pour objectif principal de diminuer les coûts de main d'œuvre, et s'arriment aux dynamiques austéritaires qui ont cours dans la fonction publique depuis une trentaine d'années. Il serait donc mal avisé de prétendre que ceux-ci ont comme objectif d'améliorer les services à la population.

La mise en place de la taylorisation dans le travail des fonctionnaires, en plus de favoriser la gestion algorithmique et les systèmes de décision automatisés, fait courir d'autres risques aux services publics. Tout d'abord, la parcellisation des tâches risque, à terme, de faire diminuer l'expertise des fonctionnaires chargés de prendre les décisions administratives. Cette diminution d'expertise est un danger pour la qualité des services donnés à la population, en particulier lorsqu'il s'agit de corriger des erreurs.

Également, les investissements nécessaires afin de mettre en place un certain niveau de taylorisation favorisent le développement d'une dépendance au sentier. En effet, le coût du changement devient de plus en plus élevé lorsque de coûteux systèmes d'IA sont mis en place. Ainsi, les autorités publiques sont moins incitées à modifier en profondeur les politiques publiques pour mieux répondre aux besoins de la population.

Dans ce contexte, le SFPQ recommande :

- 5) Que le gouvernement s'engage formellement à ce que toute intégration d'intelligence artificielle dans les services publics ne s'accompagne pas d'une diminution de l'effectif public; et que tout gain d'efficacité se traduise par un réinvestissement dans les services aux citoyennes et aux citoyens;
- 6) Que l'intégration de systèmes d'intelligence artificielle dans les services publics soit réalisée selon le principe que les algorithmes doivent être des outils de travail sous le

contrôle des travailleuses et travailleurs qui les utilisent; par conséquent, que le gouvernement interdise toute utilisation d'algorithmes permettant d'assigner des tâches, des cibles, des projets ou des objectifs à des travailleuses ou travailleurs des services publics;

- 7) Que le gouvernement légifère afin d'assurer que les systèmes d'aide à la décision propulsés par l'intelligence artificielle ne s'opposent en aucun cas au principe de décision humaine, de maintien du jugement professionnel et d'explicabilité des décisions;
- 8) Que, en lien avec les dispositions de la Loi 25 sur les décisions fondées exclusivement sur des décisions automatisées, soient mis en place les correctifs suivants :
 - a. Un droit *ex ante* d'opposition à la décision automatisée doit être mis en place;
 - b. L'administration publique doit s'assurer de la catégorisation adéquate de ses processus décisionnels afin de se conformer à la loi;
- 9) Que le gouvernement adopte un règlement permettant d'assurer l'explicabilité des décisions de l'administration publique.

Biais algorithmiques et données

Le risque de biais algorithmique est un enjeu fondamental pour les services publics. En effet, le caractère universel et non-discriminatoire de ces services peut être mis à mal par des systèmes d'IA reproduisant ou amplifiant des biais présents dans les données ou dans l'apprentissage d'un algorithme.

L'exemple des contrôles discriminatoires de la Caisse des allocations familiales en France⁶ laisse envisager une répétition des mêmes erreurs si aucun encadrement légal et réglementaire n'est mis en place.

Par ailleurs, l'usage de l'IA dans les services publics représente également un risque quant à la confidentialité des données de l'ensemble de la population. En effet, dans la mesure où le gouvernement n'a pas développé d'expertise interne, celui-ci fait appel à un ensemble de sous-traitants pour le développement et l'entretien d'un ensemble de systèmes informatiques, qu'ils impliquent ou non de l'IA. En la matière, la population n'a encore que trop peu à dire dans un processus qui expose leurs données à des fuites, à des législations étrangères comme le *Patriot Act*, ou à des usages peu scrupuleux de ces données par les entreprises contractantes.

Par conséquent, le SFPQ recommande :

- 10) Que le gouvernement interdise par voie législative le recours à des algorithmes de notation sociale ou de contrôle social dans les services publics;
- 11) Que tout système d'intelligence artificielle ayant pour vocation d'être utilisé par les services publics fasse l'objet d'une analyse d'incidence et de risques algorithmiques, que cette analyse soit effectuée dans une perspective intersectionnelle, qu'une stratégie de mitigation des risques soit mise en place de manière systématique, et que l'analyse des risques soit rendue publique;
- 12) Que le gouvernement garde une souveraineté totale sur l'utilisation des données récoltées par les services publics, notamment en prenant toutes les mesures nécessaires pour que ces données ne soient en aucun cas utilisées afin d'alimenter des algorithmes conçus ou détenus par des acteurs privés;

⁶ Quadrature du Net (n.d.) « CAF ». URL : <https://www.laquadrature.net/caf/>

13) Que toute exploitation et collecte de données par un système d'intelligence artificielle utilisé par la fonction publique et parapublique nécessitent, sans aucune exception, un consentement express des personnes concernées, et que ce consentement doive impérativement être renouvelé si ces données doivent être utilisées à de nouvelles fins.

Caractère démocratique des services publics

Le gouvernement s'est doté d'un ensemble de documents-cadres faisant état de la nécessité d'une transparence accrue en ce qui a trait au développement et à l'usage de systèmes d'IA par l'administration publique. En la matière, on peut dire que les ambitions vertueuses du gouvernement sur papier n'ont pas trouvé d'échos suffisants dans la pratique : la nature précise des ententes avec Cohere et Mistral⁷ sont toujours inconnues, la publication des systèmes d'IA utilisés par l'administration publique⁸ reste incomplète plus de deux ans après l'arrêté 2024-01 du MCN⁹, aucune stratégie porteuse en matière de fracture numérique n'a été adoptée, etc. La question de la transparence, aspect fondamental de notre système démocratique, n'est donc pas réglée.

D'autres questions se posent par ailleurs lorsqu'il est question de lien entre la démocratie et l'intégration de l'intelligence artificielle dans les services publics. Au-delà de nos craintes précédemment exprimées en matière de biais algorithmiques, d'automatisation des décisions et de déshumanisation des services (tout cela menant à l'augmentation du déficit de confiance envers les pouvoirs publics), il convient de mentionner que l'automatisation

⁷ Alain McKenna (16 juin 2026). « Après Cohere, Québec s'entend avec Mistral ». *La Presse*.

⁸ Données Québec (2026). « Portrait des utilisations de l'IA dans l'administration publique québécoise ». URL: <https://www.donneesquebec.ca/recherche/dataset/portrait-public-des-utilisations-de-l-ia-dans-l-administration-publique-quebecoise>

⁹ Pour plus de détails sur cet arrêté : SFPQ (2024). « Avis : Considérations sur l'arrêté 2024-01 du Ministère de la Cybersécurité et du Numérique ». URL: <https://www.sfpq.qc.ca/media/5hfhfg1s/avis-mcn-consid%C3%A9rations-sur-l-arr%C3%AAt%C3%A9-2024-01-du-minist%C3%A8re-de-la-cybers%C3%A9curit%C3%A9-et-du-num%C3%A9rique.pdf>

massive au sein de la fonction publique entraîne une dépolitisation de l'action publique. Par la mise en place d'une dépendance au sentier accrue, par l'opacité qui caractérise la prise de décision algorithmique, par l'impartition croissante du développement et de l'entretien des systèmes, et par la diminution de l'expertise interne, l'action publique se concentre en effet vers des critères de plus en plus techniques, limitant de ce fait la capacité des ministres élus de transformer des politiques publiques et technocratisant la fonction publique.

Enfin, faut-il rappeler que la transformation des services publics par l'intelligence artificielle devrait faire l'objet de débats impliquant l'ensemble de la société civile; l'intégration de cette technologie pouvant radicalement transformer les rapports entretenus entre la population et l'administration publique.

Il importe ainsi de mettre en place des garde-fous substantiels afin d'éviter des glissements en matière démocratique. Le SFPQ recommande donc :

- 14) Que le gouvernement octroie aux institutions publiques indépendantes, en particulier le Protecteur du citoyen et la Commission d'accès à l'information, des pouvoirs accrus de surveillance, d'audit, d'enquête et de sanction en lien avec les usages de l'intelligence artificielle dans les services publics; et que ces pouvoirs soient adjoints des moyens nécessaires;
- 15) Que le gouvernement mette en place des mécanismes de consultation publique avant d'approuver des projets impliquant l'intégration de l'intelligence artificielle susceptibles d'affecter les services publics;
- 16) Que le gouvernement tienne à jour un registre public complet des systèmes d'intelligence artificielle utilisés dans les services publics;
- 17) Que le gouvernement prenne les mesures nécessaires afin de mettre fin à la sous-traitance, particulièrement en ce qui a trait au développement et au pilotage de tout système impliquant de l'intelligence artificielle.

Par ailleurs, considérant la nécessité d'un encadrement robuste de l'IA dans les services publics, considérant la diversité des recommandations qu'il importe au gouvernement de prendre en compte, et considérant la nécessité de tenir un débat public complet sur l'intégration de l'IA dans les services publics, le SFPQ émet une dernière recommandation :

- 18) Que le gouvernement adopte une loi cadre sur l'usage de l'intelligence artificielle dans les services publics.

Conclusion

L'intelligence artificielle soulève des enjeux importants pour l'avenir des services publics. Les constats et recommandations présentés dans ce mémoire démontrent que son intégration ne peut être envisagée uniquement sous l'angle de l'innovation technologique ou de l'efficacité administrative.

Les choix effectués aujourd'hui en matière d'intelligence artificielle entraîneront des répercussions durables sur l'accessibilité des services publics, les droits de la population, les conditions de travail du personnel de la fonction publique ainsi que sur la confiance envers les institutions publiques.

Le SFPQ estime donc que le déploiement de systèmes d'intelligence artificielle au sein des services publics doit s'effectuer dans un cadre transparent, démocratique et rigoureux, reposant sur la primauté de l'intérêt public. Les technologies doivent demeurer au service de la population et sous le contrôle des institutions publiques et des personnes qui y travaillent.

À cette fin, le gouvernement doit mettre en place les mécanismes nécessaires afin d'assurer un encadrement adéquat de l'intelligence artificielle et veiller à ce que son utilisation contribue au renforcement, plutôt qu'à l'affaiblissement, des services publics.