

L'URGENCE DU PREMIER LIEN : LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT DU CANADA AU POINT DE RUPTURE, UN ENJEU DE SÉCURITÉ NATIONALE.

ALAIN DUDOIT

Les Rapports Bourgogne sont des documents de synthèse portant sur des questions d'intérêt général produits par des chercheurs et des fellows invités du CIRANO. Ils contribuent à alimenter la réflexion et le débat public sur des questions d'actualité.

The Burgundy Reports are synthesis documents written by CIRANO researchers and invited fellows on issues of general interests. Their aim is to encourage discussion and public debate on current issues.

Le **CIRANO** est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du gouvernement du Québec, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Quebec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the government of Quebec, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO – CIRANO Partners

Partenaires corporatifs – Corporate Partners

Autorité des marchés financiers
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque nationale du Canada
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Énergir
Hydro-Québec
Innovation, Sciences et Développement économique Canada
Intact Corporation Financière
Investissements PSP
Manuvie Canada
Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation
Ministère des finances du Québec
Mouvement Desjardins
Power Corporation du Canada
Ville de Montréal

Partenaires universitaires – Academic Partners

École de technologie supérieure
École nationale d'administration publique
HEC Montréal
Institut national de la recherche scientifique
Polytechnique Montréal
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval
Université McGill

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web. *CIRANO collaborates with many centers and university research chairs, list available on its website.*

© Juillet 2023. Alain Dudoit. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice © July 2023. *Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.*

Les idées et les opinions émises dans cette publication sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas les positions du CIRANO ou de ses partenaires. *The observations and viewpoints expressed in this publication are the sole responsibility of the authors; they do not represent the positions of CIRANO or its partners.*

ISSN 1701-9990 (version en ligne)



ALAIN DUDOIT

Ambassadeur du Canada (ret.)

Fellow invité, CIRANO

Alain Dudoit est Fellow invité au CIRANO et président du comité exécutif de son Alliance des Ambassadeurs.

Depuis sa retraite de la fonction publique canadienne en 2008, M. Alain Dudoit met en pratique et partage sa vaste expérience internationale de partenariats en innovation, ses nombreuses réalisations professionnelles et un réseau d'affaires impressionnant au Canada et à l'étranger.

Immédiatement après sa retraite du gouvernement canadien, il a été nommé Vice Principal associé (Partenariats stratégiques en Innovation) de l'Université McGill. Alain Dudoit s'est depuis engagé dans le secteur privé comme entrepreneur indépendant et conseiller stratégique à l'international et en développement de réseaux d'innovation pour plusieurs entreprises et organisations au Canada, en Californie, en Chine et en Europe.

Alain Dudoit a terminé en 2017 son mandat de conseiller principal du Réseau QG100 qu'il a développé et géré depuis sa création en 2010 : un regroupement privé de chefs d'entreprises du Québec à l'appui de leurs stratégies de développement de marchés à l'échelle globale. Le succès de ce Réseau a amené Alain Dudoit à participer à la création d'une organisation analogue, OG100, en Ontario.

Il a également assumé une charge de cours sur la gestion des entreprises nord-américaines et la compétitivité internationale à la faculté de gestion de McGill et celle de conférencier invité à l'ENAP. Il est également conseiller stratégique au Milken Institute Santa Monica ; membre de la Commission des relations extérieures de Los Angeles et membre du comité de gouvernance, Centre de croissance accélérée, Bureau du gouvernement du Québec à New York. Alain Dudoit est l'un des principaux architectes de la supergrappe d'innovation sur les chaînes d'approvisionnement et l'intelligence artificielle, Scale AI. Il est régulièrement invité à prendre la parole devant des panels d'innovation nationaux et internationaux.

Au cours de sa longue et fructueuse carrière dans la fonction publique à Ottawa, M. Dudoit a occupé plusieurs postes de direction : au Bureau Conseil Privé ; à l'Agence canadienne de Développement international ; au ministère des Finances et celui des Affaires étrangères et du Commerce international. Il a servi le Canada à l'étranger à titre de : ministre conseiller (Affaires commerciales et économiques) à l'ambassade du Canada Paris ; ambassadeur en République tchèque et en République slovaque en résidence à Prague ; ambassadeur auprès du Royaume d'Espagne et de la Principauté d'Andorre à Madrid et Consul général à Los Angeles.

AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS

Le CIRANO a identifié la thématique « **Relever les défis des chaînes d'approvisionnement** » pour structurer une partie de son animation scientifique en 2023. Ce choix s'inspire du contexte dans lequel nous nous trouvons à cause de la pandémie et des enjeux actuels liés à la pénurie de main-d'œuvre, aux défis climatiques, et à la situation économique liée à la guerre en Ukraine.

Le choix de ce thème est particulièrement pertinent et s'inscrit dans la foulée de la décision prise par le CIRANO au début de 2022 de créer un **Pôle en science des données pour les échanges commerciaux et le transport intermodal**. Cette initiative donne suite à une série de consultations avec le ministère des Transports du Canada et plusieurs interlocuteurs pertinents. Elle est fondée sur **une analyse transversale et multidisciplinaire** publiée au préalable par le CIRANO sur les défis et les possibilités concernant l'interopérabilité et le partage des données dans le cadre du corridor commercial Saint-Laurent-Grands Lacs (SLGL). Ce pôle de recherche entend utiliser les derniers développements en science des données pour combler le fossé entre le commerce, le transport et leurs impacts économiques et environnementaux afin de soutenir la prise de décision des secteurs public et privé face aux défis majeurs de la chaîne d'approvisionnement.

Ce Rapport Bourgogne intitulé « **L'urgence du premier lien : la chaîne d'approvisionnement du Canada au point de rupture. Un enjeu de sécurité nationale !** » est dédié au CIRANO, à Nathalie de Marcellis - Warin, présidente-directrice générale du CIRANO et à l'équipe du Pôle en science des données pour les échanges commerciaux et le transport intermodal, sous la responsabilité de Thierry Warin, professeur titulaire à HEC Montréal, chercheur et Fellow CIRANO. Je tiens à remercier Marcelin Joanis, Robert Lacroix, Jean-François Lépine, Molivann Panot, Luc Pinard, Joelle Zoghbi et Manon Blouet pour leurs commentaires, suggestions et contributions professionnelles. Je demeure seul responsable des erreurs ou omissions dans ce texte.

La rédaction de ce rapport Bourgogne est motivée par l'appel urgent lancé par le **Groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement 2022** (« ACT ») :

« Le moment est venu d'agir audacieusement.

Le moment est venu de collaborer intensément.

Le moment d'une transformation historique est venu. Allons-y! »

Notes : La traduction en français des citations et références originales en langue anglaise dans ce rapport ne doit pas être considérée comme une traduction officielle. La qualité de la traduction assistée par le logiciel DeepL Pro et sa cohérence avec le texte en langue originale relèvent de la seule responsabilité de l'auteur. En cas de divergence entre l'œuvre originale et la traduction, seul le texte de l'œuvre originale est valable.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS	4
TABLE DES MATIÈRES	5
RÉSUMÉ / ABSTRACT	6
INTRODUCTION	9
<i>LA CHAÎNE D' APPROVISIONNEMENT DU CANADA AU POINT DE RUPTURE: UN ENJEU DE SÉCURITÉ NATIONALE</i>	9
PARTIE 1	14
<i>UN ARRIÈRE-PLAN CARACTÉRISÉ PAR DE MULTIPLES CONSULTATIONS, ANNONCES, STRATÉGIES, MESURES ET PEU DE RÉSULTATS PROBANTS AU NIVEAU FÉDÉRAL</i>	14
1. Au niveau fédéral	14
1.1 Transports 2030.....	14
1.2 Déploiement de mesures budgétaires 2017-2022	15
1.3 Déploiement d'initiatives centrées sur l'innovation.....	17
1.4 Observations sur les résultats atteints	18
2. Au niveau fédéral-provincial : l'objectif élusif d'un marché intérieur unique.....	21
3. Du marché unique européen au marché intérieur unique du Canada : le moment est venu d'agir audacieusement	24
PARTIE 2	25
<i>L'APPEL URGENT A L'ACTION, LA COLLABORATION ET LA TRANSFORMATION</i>	25
1. Le rapport du groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement	25
2. Analyse transversale des trois rapports de 2022 sur les défis de la chaîne d'approvisionnement au Canada	26
PARTIE 3	33
<i>LES ENJEUX TRANSVERSAUX DE MISE EN ŒUVRE: LA GOUVERNANCE, LA CAPACITE DE MOBILISATION ET D'EXECUTION</i>	33
1. L'enjeu de gouvernance et de capacité d'exécution : la fonction publique face à la « permacrise »	33
2. L'enjeu de la carence et de la sous-utilisation des données au Canada	34
2.1 Des approches prometteuses : le programme du gouvernement ouvert et celui de l'ambition numérique du Canada.....	36
2.2 Un nouvel élan pour le programme structurant du gouvernement ouvert.....	36
2.3 Le programme transformateur de l'ambition numérique du Canada	37
3. Les données : le nouvel ADN de la chaîne d'approvisionnement –.....	40
Un domaine d'action incontournable.....	40
4. Enjeux et possibilités à l'international.....	42
5. Le « déclin tranquille » de la compétitivité au Canada	48
PARTIE 4	52
<i>PASSER AU « MODE ACTION / COLLABORATION / TRANSFORMATION »: QUELQUES PISTES DE SOLUTIONS OPERATIONNELLES</i>	52
1. De la fragmentation au rassemblement et à la mutualisation des ressources et des efforts.....	52
2. Perspectives sur les recommandations : modes de gouvernance, collaboration et organisation.....	54
2.1 Le budget fédéral 2023 : Établissement du bureau de la chaîne d'approvisionnement (BCA)	56
2.2 La portée actuelle des responsabilités du portefeuille de Transports Canada (TC)	59
3. « Avantage Saint Laurent » et le corridor économique intelligent.....	61
4. Vers un espace commun des données pour la chaîne d'approvisionnement du Canada	63
4.1 L'expérience acquise et le cadre de références	64
4.2 La portée de l'espace commun des données pour la chaîne d'approvisionnement : le premier jalon du corridor commercial Saint-Laurent-Grands Lacs (SLGL).....	67
4.3 L'activation du Forum multipartenaire « ACT »	70
CONCLUSION	73
SOURCES ET RÉFÉRENCES	77

RÉSUMÉ / ABSTRACT

Résumé

La création d'une chaîne d'approvisionnement intelligente est désormais une priorité de sécurité nationale urgente qui ne peut être réalisée sans la mobilisation conjointe différentes parties prenantes au Canada. Elle n'est cependant pas une finalité en soi : la réalisation d'un marché intérieur unique, compétitif, durable et axé sur les consommateurs devrait être le résultat ultime du chantier national nécessaire à la mise en œuvre collaborative des recommandations de trois rapports complémentaires de politiques publiques publiés en 2022 sur l'état de la chaîne d'approvisionnement au Canada.

La position géostratégique du Québec représente un atout majeur et l'investit d'un rôle et d'une responsabilité critiques dans la mise en œuvre non seulement du [Rapport final du groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement](#) (« ACT »), mais aussi des recommandations contenues dans le [Rapport de la phase 2 de l'Initiative pancanadienne pour des corridors commerciaux concurrentiels](#), publié en février 2022 par le Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière (COMT) et celles contenues dans le rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur les transports, l'infrastructure et les collectivités publié en novembre 2022, « [Améliorer l'efficacité et la résilience des chaînes d'approvisionnement du Canada](#) ».

Le défi de la chaîne d'approvisionnement est vaste, et il ne fera que se compliquer au fil du temps. Les gouvernements au Canada doivent agir ensemble dès maintenant, en conjonction avec les efforts de collaboration avec nos alliés et partenaires notamment les États-Unis et l'Union Européenne pour assurer la résilience les chaînes d'approvisionnement face à l'accélération des bouleversements, conflits géopolitiques, catastrophes naturelles actuels et anticipés.

La démarche mobilisatrice vers un espace commun des données pour la chaîne d'approvisionnement du Canada s'inspire de la vision à terme du corridor économique intelligent d'« [Avantage Saint-Laurent](#) », repose sur l'expérience acquise grâce à différentes initiatives et programmes mis en œuvre au Canada, aux États-Unis et en Europe, et les intègre tel qu'approprié. Sa mise en œuvre dans une première étape dans le corridor commercial stratégique du Saint-Laurent Grands Lacs facilitera l'accès et le partage par la suite des données de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement au Canada de manière fiable et sécurisée.

Le développement conjoint accéléré d'un espace commun de données changera la donne non seulement dans la résolution des défis critiques de la chaîne d'approvisionnement mais aussi dans l'impulsion qu'il générera dans la poursuite de priorités fondamentales au Canada dont celle de la transition énergétique.

Ce rapport Bourgogne propose une synthèse en quatre volets :

1. Un survol d'un arrière-plan caractérisé par de nombreuses consultations, annonces de stratégies, mesures et des résultats mitigés.
2. Une analyse croisée des recommandations de trois rapports importants et complémentaires de politiques publiques au niveau fédéral ainsi que de la stratégie québécoise, l'Avantage Saint-Laurent.
3. Une analyse des enjeux fondamentaux de capacité de mobilisation, d'exécution et de sous-utilisation des données.
4. Quelques pistes de solutions opérationnelles pour passer au mode « Action -Collaboration et Transformation (ACT)

Abstract

The creation of an intelligent supply chain is now an urgent national security priority that cannot be achieved without the joint mobilization of various stakeholders in Canada. It is not, however, an end in itself: the achievement of a single, competitive, sustainable, and consumer-focused domestic market should be the ultimate outcome of the national taskforce needed to collaboratively implement the recommendations of three complementary public policy reports published in 2022 on the state of the supply chain in Canada.

Québec's geostrategic position is a major asset, and gives it a critical role and responsibility in implementing not only the [Final Report of the National Supply Chain Task Force](#) ("ACT"), but also of the recommendations contained in ["the Phase 2 Report for The pan-Canadian competitive trade corridor"](#) published in February 2022 by the Council of Ministers Responsible for Transportation and Highway Safety (COMT) and those contained in the report of the House of Commons Standing Committee on Transport, Infrastructure and Communities published in Ottawa in November 2022, ["Improving the Efficiency and Resilience of Canada's Supply Chains"](#).

The supply chain challenge is vast, and it will only become more complex over time. Governments in Canada must act together now, in conjunction with collaborative efforts with our allies and partners, notably the United States and the European Union, to ensure supply chain resilience in the face of accelerating current and anticipated upheavals, geopolitical conflicts and natural disasters.

The mobilizing roadmap towards a common data space for Canada's supply chain is inspired by ["Advantage St. Lawrence"](#)'s forward-looking Smart Economic Corridor vision, builds on and integrates experience gained from various initiatives and programs implemented in Canada, the U.S. and Europe, as appropriate. Its initial implementation in the St. Lawrence Great Lakes strategic trade corridor will facilitate the subsequent access and sharing of data from across the Canadian supply chain in a reliable and secure manner.

The accelerated joint development of a common data space is a game-changer not only in terms of solving critical supply chain challenges, but also in terms of the impetus it will generate in the pursuit of fundamental Canadian priorities, including the energy transition.

This Bourgogne report offers a four-part synthesis:

1. An overview of a background characterized by numerous consultations, strategy announcements, measures, and mixed results.
2. A cross-analysis of the recommendations of three important and complementary public policy reports at federal level, as well as the Quebec strategy, "l'Avantage Saint-Laurent".
3. An analysis of the fundamental issues of mobilization capacity, execution, and under-utilization of data.
4. Some operational solutions for moving into "Action, Collaboration and Transformation" (ACT) mode.

Mots-clés / Keywords : chaîne d'approvisionnement; espace commun de données ; commerce ; sécurité nationale ; gouvernance / supply chain; common data space; trade; national security; governance.

Pour citer ce document :

Dudoit, A. (2023). L'urgence du premier lien : la chaîne d'approvisionnement du Canada au point de rupture, un enjeu de sécurité nationale. (2023RB-03, Rapports bourgogne, CIRANO.)
<https://doi.org/10.54932/ZJZP6639>

Autres documents liés à cette publication :

- [Résumé exécutif](#)
- [Executive summary](#)
- [Version anglaise du rapport](#)
- [Annexe : Recommandations des trois rapports de politiques 2022](#)

LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT DU CANADA AU POINT DE RUPTURE: UN ENJEU DE SÉCURITÉ NATIONALE

La mise en place d'un troisième lien entre Québec et Lévis continue de retenir l'attention des décideurs politiques et du public. Aussi légitime que soit ce débat très médiatisé, il ne peut et ne doit occulter l'enjeu stratégique de sécurité nationale que pose l'état de la chaîne d'approvisionnement du Canada et son maillon central, le [corridor multimodal de transport et de commerce du Saint-Laurent et des Grands Lacs](#) : **notre premier lien.**

Cette porte continentale et son prolongement en corridor commercial nord-américain sont au cœur d'une région binationale comprenant deux provinces, huit États et des centaines de municipalités, grandes et petites, des deux côtés de la frontière. La région du Saint-Laurent et des Grands Lacs (SLGL) génère 30 % du produit intérieur brut (PIB) des États-Unis et du Canada et abrite 31 % de la population des deux pays.

Pour ne citer que le marché ontarien, celui-ci représente près de 2 millions de conteneurs par année ; il pourrait augmenter de 50 % d'ici 2035 grâce aux politiques manufacturières et au développement récent dans le secteur de l'automobile. L'écosystème logistique québécois permet d'importer et d'exporter des biens conteneurisés pour servir près de 75 % de la capacité industrielle du pays. L'augmentation anticipée de ce volume permettra de répondre à la demande croissante, offrant une solution à la fois fluide et économique pour répondre aux besoins des entreprises, notamment vers l'Europe et vers la région indopacifique.¹

Les retombées de la pandémie ont fait ressortir que des décennies de délocalisation, de mesures protectionnistes, de réduction des coûts à la recherche d'efficacité et d'un meilleur résultat financier ont fragilisé de manière inacceptable la chaîne d'approvisionnement du Canada tout comme celle de nos principaux partenaires américains, européens et asiatiques.

Un sondage réalisé par le CIRANO au début de l'été 2022 sur les « risques liés aux chaînes d'approvisionnement : réalité vécue et perceptions de la population » rappelle que **80 %** des manufacturiers au Québec ont indiqué avoir été confrontés à des problèmes de chaîne d'approvisionnement et ont dû retarder l'exécution de leurs commandes voir augmenter leurs prix (Manufacturiers et Exportateurs du Québec, 2022).

Les résultats de cette enquête menée sous la responsabilité de Thierry Warin font ressortir que **63 %** des répondants québécois considèrent que les enjeux liés aux chaînes d'approvisionnement s'étaient aggravés durant la période observée.²

¹ Source : [Administration portuaire de Montréal](#), 30 mars 2023- Marin Imbleau

² Pour prendre connaissance de l'ensemble des résultats, consulter : Warin T. (2022). Risques liés aux chaînes d'approvisionnement : réalité vécue et perceptions de la population du Québec (2022PE-07, CIRANO), <https://doi.org/10.54932/DMIK1689>

L'histoire du Québec, tout comme son avenir, est étroitement liée au fleuve Saint-Laurent. Celui-ci bénéficie d'une position géostratégique enviable parmi les principales portes d'entrée du continent nord-américain³ et constitue un puissant vecteur de développement économique, social et environnemental.

Les événements récents accélèrent les forces à l'origine d'un vaste et imprévisible réalignement des relations mondiales. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a amené le Canada et ses partenaires du G7 à s'aligner sur des sanctions et des contrôles des exportations de grande envergure à une vitesse extraordinaire. Les effets d'entraînement de la guerre, tels les chocs sur les chaînes d'approvisionnement, les marchés de l'énergie et les systèmes alimentaires mondiaux, exacerbent d'autres crises lointaines en Afrique de l'Ouest et en Asie du Sud.

La trajectoire géopolitique actuelle est très incertaine et périlleuse. Les tensions commerciales, notamment avec la Chine, ont atteint un point critique et devraient mener à une attitude plus agressive de la part des États-Unis dans un avenir prévisible avec un risque de friction accrue dans la relation transatlantique.

Les synergies régionales et les partenariats de confiance détermineront bien davantage qui sera compétitif et en mesure de construire une prospérité durable.

Nous ne pouvons ignorer ces enjeux stratégiques et nous dissocier des démarches internationales en cours comme le démontrent les récentes mesures prises par le gouvernement du Canada envers différentes entreprises chinoises. **Le budget fédéral de mars 2023 contient 48 références aux défis de la chaîne d'approvisionnement et une série de nouvelles mesures à cet effet.** Ce budget est la plus récente tentative de réponse à deux changements fondamentaux dans l'économie mondiale : la transformation énergétique en cours pour bâtir des économies propres et les industries carboneutres de demain ; la réduction de notre dépendance économique à l'égard de dictatures.

Ces bouleversements, qui se sont produits dans une très courte période, confirment l'importance critique d'adapter les politiques publiques en conséquence. Ils soulignent aussi le rôle pivot des gouvernements qui seuls sont à même de prendre des mesures d'exception, de mobilisation des capacités de production et d'approvisionnement, requises par la gravité de la situation.

Le secteur privé, quoiqu'acteur économique clé de la chaîne d'approvisionnement, ne fournit pas de son propre gré tout ce qui est nécessaire à l'intérêt national. Le rôle principal des entreprises reste de maximiser les profits et la valeur pour les actionnaires, rationaliser et mondialiser leurs opérations.

³ Pour en savoir plus consulter : le [Portrait québécois du transport des marchandises](#) de la Porte continentale et du Corridor de commerce Ontario-Québec (2013)

Le [rapport](#) du World Economic Forum sur les risques mondiaux de 2023, publié en janvier, prévoit une décennie de perturbations, de dégradations et de choix impossibles. Plus de 80 % des experts consultés dans la préparation de ce rapport s'attendent à une volatilité constante au cours des prochaines années, les chocs multiples accentuant les trajectoires divergentes. Les risques les plus graves à court terme s'inscrivent dans des changements structurels du paysage économique et géopolitique qui accéléreront les autres menaces mondiales auxquelles nous serons confrontés au cours des dix prochaines années.

Les risques de dégradation des perspectives restent très élevés et la probabilité d'assister à un atterrissage brutal a fortement augmenté selon les perspectives de « reprise cahoteuse » partagées par le [FMI](#) en avril 2023. Sous l'effet des perturbations des chaînes d'approvisionnement et de l'accentuation des tensions géopolitiques, les risques ainsi que les éventuels bienfaits et désavantages de la fragmentation géoéconomique se retrouvent au cœur du débat de politique économique. Selon le FMI, cette fragmentation peut remodeler la dynamique géographique de l'investissement direct étranger et peut affecter l'économie mondiale.

C'est dans ce contexte marqué par une instabilité accrue que le [rapport final du Groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement 2022 \(« ACT » \)](#) prend tout son relief. Cette plus récente contribution d'une [longue série](#)⁴ d'études et stratégies sonne l'alarme et souligne avec force et conviction la triple urgence d'« **Agir, Collaborer et Transformer** » :

Ce n'est pas uniquement la réputation du Canada qui est en jeu. Il en va aussi de sa capacité de reprendre sa croissance économique, de mener à bien sa transition énergétique, d'assurer sa cohésion interne de plus en plus menacée et la vitalité de ses institutions démocratiques face à une inquiétante perte de confiance du public.

Selon la version la plus récente du baromètre Edelman de confiance au Canada (2022), **53 %** des Canadiens affirment faire confiance au gouvernement en baisse de six points par rapport à l'année précédente⁵.

La confiance envers presque toutes les institutions a enregistré un recul drastique depuis le mois de mai 2020⁶. À cette perte de confiance s'ajoute en 2023 une chute de 6 % du sentiment d'optimisme économique au Canada de 34 % en 2022 à 28 %. Tout en notant que **les meilleurs résultats sont obtenus lorsque les entreprises et le gouvernement travaillent ensemble**, le baromètre global de confiance 2023 Edelman met en exergue le manque de confiance dans les institutions sociétales.

« La chaîne d'approvisionnement des transports du Canada approche de son point de rupture. Les perturbations majeures observées au cours des deux dernières années ont mis en lumière des problèmes nouveaux et de longue date qui doivent être réglés maintenant, avant que la réputation de notre pays en tant que partenaire commercial fiable ne soit encore plus ternie... »

⁴ Pour en savoir plus, voir Sources et références pour une liste sélective des rapports et énoncés de politiques.

⁵ Source : [Baromètre de confiance Edelman 2022 : La confiance au Canada](#)

⁶ Source: [2023 Edelman Trust Barometer Global Report](#);

La situation critique de la chaîne d’approvisionnement et ses répercussions ne se limitent pas au seul secteur des transports aussi névralgique qu’il soit. Elle interpelle directement l’ensemble des ministères et agences du gouvernement fédéral de même que les autorités provinciales. La création d’une chaîne d’approvisionnement résiliente est devenue une priorité de sécurité nationale urgente pour les décideurs politiques et l’industrie au Canada. Elle est l’une des sources clés de la compétitivité internationale du Canada.

Elle n’est cependant pas une finalité en soi : la réalisation d’un marché intérieur unique, compétitif, durable et axé sur les consommateurs devrait être le premier résultat du chantier national que les recommandations du groupe de travail « ACT » impliquent. La chaîne d’approvisionnement et la chaîne de valeur sont des aspects essentiels de nombreuses industries, notamment l’agroalimentaire, l’automobile, la fabrication, la technologie et bien d’autres. La chaîne d’approvisionnement est responsable de l’acheminement efficace des produits, tandis que la chaîne de valeur vise à créer une proposition de valeur unique pour les clients et utilisateurs finaux.

Dans le contexte actuel, l’essentielle entreprise fédérale-provinciale de création d’un marché intérieur unique au Canada exige l’urgente mise en œuvre d’un **chantier national** qui appuie l’équilibre entre d’une part, la flexibilité, l’efficacité et la sécurité de notre chaîne d’approvisionnement et, d’autre part, l’existentielle transition énergétique, la croissance de notre marché intérieur et nos engagements internationaux.

Pour ce faire, la relation entre l’industrie canadienne et le gouvernement doit changer, notamment par une consolidation des différentes initiatives et stratégies de même que par une coopération et une collaboration plus étroites entre les acteurs publics et privés. La nature de la concurrence mondiale, centrée sur la technologie, exige une réinitialisation de la façon dont les décideurs politiques et les dirigeants d’entreprise au Canada s’engagent dans la définition et l’atteinte de priorités stratégiques communes basées sur les meilleures données disponibles et partagées en commun.

« Dans les propos que vous⁷ avez tenus devant la Commission sur l’état d’urgence en novembre 2022, vous avez noté à juste titre que notre sécurité en tant que pays *est bâtie sur notre sécurité économique et que, si notre sécurité économique est menacée, c’est toute notre sécurité qui est menacée.* »

⁷ Lettre adressée à la ministre des Finances **Chrystia Freeland** par Goldy Hyder, Président et chef de la direction, Conseil canadien des affaires : [Recommandations pour le budget 2023](#), 19 janvier 2023

L'appel urgent du Groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement exprimé dans ces quatre phrases lapidaires est éloquent. Il capture en peu de mots la nécessaire mobilisation collective qui doit être entreprise pour nous sortir de la complaisance actuelle :

Le moment est venu d'agir audacieusement. Le moment est venu de collaborer intensément. Le moment d'une transformation historique est venu. Allons-y!

Les signataires du rapport final du groupe de travail national « ACT » soulignent à deux reprises dans leur lettre de transmission du rapport final au ministre :

- l'appel urgent à agir et à régler la crise de la chaîne d'approvisionnement des transports, et
- l'impératif pour le gouvernement du Canada et les intervenants du secteur des transports d'unir leurs forces pour résoudre **la crise** actuelle...

Ce qualificatif de « crise » de la chaîne d'approvisionnement est repris une dizaine de fois dans leur document, alors que les deux autres rapports de politiques publiques publiés la même année 2022⁸ et les budgets du Fédéral et du Québec de 2023 ne l'utilisent pas dans les nombreuses références aux enjeux de la chaîne d'approvisionnement qu'ils contiennent tous.

Le plan budgétaire du Québec entrevoit pour sa part une poursuite de l'amélioration des chaînes d'approvisionnement qui devrait entraîner un léger raffermissement de la demande intérieure, mais n'exclut pas qu'une aggravation des tensions géopolitiques puisse prolonger les perturbations dans les chaînes d'approvisionnement.

Ces différentes appréciations font ressortir que nous sommes entrés dans une période prolongée d'instabilité et d'insécurité que d'aucuns qualifient de "**permacrise**"⁹.

Dans un tel contexte, la résilience de la chaîne d'approvisionnement au Canada, notre première ligne de défense contre la multiplication des chocs et des perturbations et notre outil essentiel de développement économique responsable, est devenue un enjeu critique de sécurité nationale. Celui-ci justifie amplement la mobilisation et la mutualisation des ressources de tous les intervenants du public et du privé comme ce Rapport Bourgogne entend le faire ressortir.

Le Canada ne doit pas être le maillon faible de la chaîne de sécurité économique avec nos partenaires commerciaux et nos alliés... Pour ce faire, le Canada doit démontrer le sérieux qu'il attache à la sauvegarde et à la protection de nos réseaux intégrés, de nos chaînes d'approvisionnement et de nos infrastructures...

⁸ Pour plus de détails, voir la deuxième partie de ce rapport Bourgogne

⁹ Source; [Responsive government survey A global analysis of civil service responsiveness and agility](#), Global Government Forum in partnership with PA Consulting 2023

UN ARRIÈRE-PLAN CARACTÉRISÉ PAR DE MULTIPLES CONSULTATIONS, ANNONCES, STRATÉGIES, MESURES ET PEU DE RÉSULTATS PROBANTS AU NIVEAU FÉDÉRAL

1. AU NIVEAU FÉDÉRAL

1.1 Transports 2030

La consultation menée par le groupe de travail « ACT » à l'initiative du ministre des Transports, Omar Alghabra, n'est certes pas la première du gouvernement actuel ; son prédécesseur immédiat le ministre Marc Garneau avait [dirigé dix tables rondes de consultations](#) de mai à novembre 2016, dans chacune des grandes régions du Canada, pour y entendre différentes perspectives sur des enjeux et des priorités clés de ce secteur économique névralgique. La rétroaction obtenue grâce à cette consultation devait contribuer à définir comment améliorer le système de transport du Canada pour les 20 à 30 prochaines années.

Ces consultations intensives, six ans auparavant, ont fait ressortir le nombre de déficiences et de goulots d'étranglement dans ce réseau vital pour l'économie canadienne, notamment : des pratiques inefficaces en matière de coûts qui sapent la capacité concurrentielle du Canada sur le marché mondial; des investissements insuffisants dans les infrastructures de transport intermodal ; le manque d'innovation dans les politiques et les règlements ; la faible créativité pour améliorer l'efficacité des chaînes d'approvisionnement ; les données de transports de moins en moins disponibles ! Ces conclusions sont similaires à celles atteintes en 2022 par les trois rapports distincts qui font l'objet de l'analyse croisée incluse dans ce rapport Bourgogne.

La réponse du gouvernement fédéral à ces consultations pancanadiennes fut présentée par le ministre Marc Garneau à la Chambre de commerce du Montréal Métropolitain, le 3 novembre 2016, à l'occasion de la publication de « [Transports 2030, son plan stratégique pour l'avenir des transports au Canada](#) »¹⁰.

Le cinquième volet de « Transports 2030 » cible [les corridors commerciaux et les marchés mondiaux](#). Ce volet de la stratégie en cours a pour objectif principal d'améliorer le réseau de transport canadien afin d'acheminer les produits vers les marchés et de stimuler l'économie canadienne.

¹⁰ Pour un résumé de la vision, des thèmes et des objectifs du plan, consultez l'[Infographie de Transports 2030](#).

À cette fin, le gouvernement fédéral s'est engagé à soutenir :

- Le transport des biens et des personnes, moyennant un investissement en infrastructure de plus de 180 milliards de dollars sur douze ans, et ce, dans le cadre du Plan investir dans le Canada ;
- Utiliser de nouvelles méthodes de collecte et d'analyse des données ;
- Veiller à ce que les données soient offertes à tous ceux qui exploitent, supervisent, analysent et utilisent le réseau de transport ;
- Rechercher de nouvelles façons de financer les projets sur l'infrastructure des transports, en collaboration avec d'autres ordres de gouvernement et le secteur privé ;
- Investir dans l'infrastructure afin de régler les problèmes de goulot d'étranglement dans les corridors commerciaux importants, y compris les corridors ferroviaires ;
- Améliorer la transparence de la chaîne d'approvisionnement du transport ferroviaire ;
- Adopter une approche plus équilibrée pour les intervenants ferroviaires ;
- Appuyer un secteur ferroviaire plus concurrentiel et plus efficace ;
- Veiller à ce que les actions concordent avec les priorités du gouvernement, notamment : le plan progressif du Canada en matière de commerce et d'investissement ; le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques ; un programme d'innovation national.

1.2 Déploiement de mesures budgétaires 2017-2022

Dans le budget de **2017**, un engagement important a été pris pour les priorités du commerce et du transport, notamment : 1,9 milliard de dollars pour le Fonds national des corridors commerciaux ; au moins 5 milliards supplémentaires fournis par l'entremise de la Banque de l'infrastructure du Canada ; 50 millions de dollars pour améliorer les renseignements, les données et les analyses liés au commerce et au transport au Canada, ce qui a abouti à la création du Centre canadien des données sur le transport.

Le budget de **2018** a octroyé 6 millions de dollars au cours des trois prochaines années à l'Office des transports du Canada pour appuyer son initiative de modernisation. Dans l'énoncé économique de l'automne 2018, Transports Canada a reçu de son budget initial une affectation de 13,6 millions de dollars sur trois ans, et ce à compter de 2019, afin d'améliorer les données sur les transports et d'accélérer la mise en œuvre du Centre canadien des données sur le transport.

Cet énoncé économique a également confirmé l'adoption d'une approche globale et stratégique pour réduire les congestions de marchandises et saisir de nouvelles opportunités le long des principaux corridors commerciaux du Canada au moyen des mesures suivantes :

- **Accélérer les dépenses en matière d'infrastructure** – Des investissements dans les ports maritimes et le long des corridors ferroviaires et routiers les plus achalandés permettront de soulager les contraintes en termes de capacité de transport, offrant ainsi de nouvelles possibilités commerciales aux entreprises canadiennes pour acheminer leurs produits sur les marchés internationaux.
- Appuyé d'un investissement accéléré de 773,9 millions de dollars sur cinq ans, le Fonds accordera la priorité aux projets qui procurent les plus grands avantages économiques, en s'appuyant sur de meilleures données sur le transport et des examens des principaux défis pour les chaînes d'approvisionnement des entreprises.
- **Améliorer les données sur le transport** – Un meilleur accès aux données sur le transport aidera les expéditeurs à optimiser leurs trajets et à aider les gouvernements à mieux cibler les investissements pour obtenir la plus grande amélioration dans la fluidité des chaînes d'approvisionnement.

Le budget de **2021** a recapitalisé le Fonds national pour les corridors commerciaux avec un montant supplémentaire de 1,9 milliard de dollars pour soutenir les projets d'infrastructure commerciale au cours des quatre prochaines années, pour une allocation totale de 4,2 milliards de dollars sur onze ans.

Le budget de **2022** prévoit 603,2 millions de dollars sur cinq ans, à compter de 2022-2023, à Transports Canada, répartis ainsi :

- Un financement de 450 millions de dollars sur cinq ans, à compter de 2022-2023, pour appuyer des projets de chaînes d'approvisionnement par l'intermédiaire du Fonds national des corridors commerciaux, ce qui facilitera la circulation des marchandises dans les réseaux de transport du Canada.
- Ce financement s'ajoute aux 4,2 milliards accordés au fonds depuis 2017. Le ministre des Transports renommera le fonds pour refléter l'accent mis par le gouvernement sur les chaînes d'approvisionnement.
- Un financement de 136,3 millions de dollars sur cinq ans, à compter de 2022-2023, pour élaborer des solutions axées sur l'industrie qui permettront d'utiliser des données pour rendre les chaînes d'approvisionnement plus efficaces, en s'inspirant du succès d'initiatives comme le programme de visibilité de la chaîne d'approvisionnement de la côte ouest. De ce montant, 19 millions proviendront des ressources existantes.
- Un financement de 16,9 millions de dollars sur cinq ans, à compter de 2022-2023, pour rendre les chaînes d'approvisionnement du Canada plus concurrentielles, en éliminant les formalités administratives, y compris en s'employant à garantir que les règlements visant les divers modes de transports de fret (p. ex. maritime et ferroviaire) fonctionnent efficacement ensemble.

Les investissements annoncés dans le budget de 2022 devraient également compléter le travail que le gouvernement poursuit par l'intermédiaire du **Groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement** en collaboration avec l'industrie, les associations et les experts pour examiner les principales pressions et pour formuler des recommandations concernant les mesures à court et à long terme visant à renforcer l'efficacité, la fluidité et la résilience des infrastructures de transport, ainsi que la fiabilité des chaînes d'approvisionnement au Canada.

1.3 Déploiement d'initiatives centrées sur l'innovation

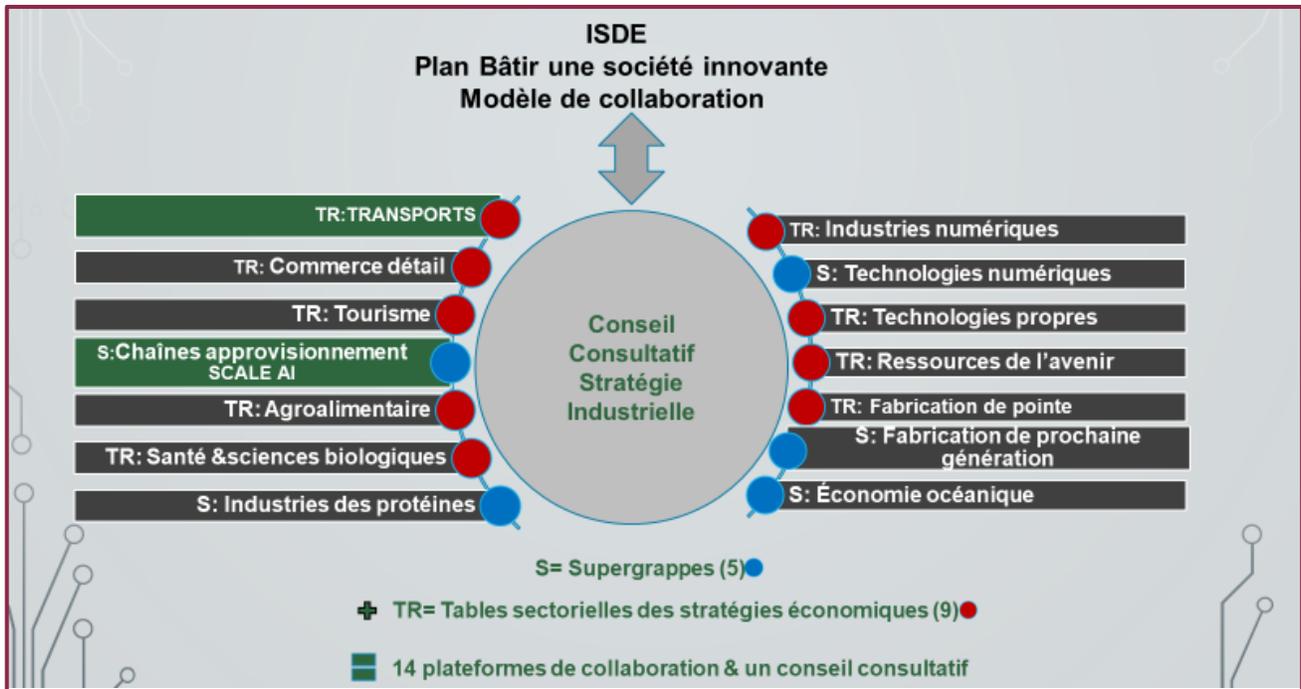
Cette panoplie de mesures budgétaires déployées depuis 2017 pour résoudre les défis de la chaîne d'approvisionnement s'inscrit dans le cadre de la mise en place par le gouvernement d'un plan ambitieux de croissance : « **Bâtir une société innovante** », pour établir une économie numérique et durable. Ce plan, piloté par **Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE)** inclut :

- La création initiale de **six tables sectorielles de stratégie économique**. Celles-ci ont reçu pour mission fondatrice de développer un nouveau modèle de partenariat entre l'industrie et le gouvernement cherchant à transformer les forces économiques du Canada en avantages concurrentiels à l'échelle mondiale.

Elles sont présidées par des chefs de file de l'industrie et portent sur six secteurs clés : la fabrication de pointe ; l'agroalimentaire ; les technologies propres ; les industries numériques ; les sciences biologiques et de la santé, et les ressources propres de l'avenir.

- Les tables de stratégies économiques ont mis de l'avant un plan ambitieux de croissance à long terme de l'économie canadienne axée sur l'innovation. Leurs recommandations sont résumées dans le rapport publié en septembre 2018 : « **L'impératif de l'innovation et de la compétitivité : saisir les occasions de croissance** ».
 - Une septième table sectorielle de stratégies économiques consacrée au tourisme date du budget fédéral de mars 2019. La création de deux nouvelles tables sur les secteurs du commerce de détail et **des transports** date de 2020, lors de l'annonce de l'établissement du Conseil sur la stratégie industrielle. Le rôle assumé par cette table sectorielle sur les transports n'est pas évident.
- L'Initiative de co-investissement des cinq **Supergrappes d'innovation (ISI)**, conçue pour favoriser la croissance et le développement des écosystèmes d'innovation régionaux les plus prometteurs du Canada dont **Scale AI**, la supergrappe des chaînes d'approvisionnement axée sur l'IA du Canada. Le budget de 2022 a confirmé une contribution additionnelle de 750 millions de dollars sur cinq ans pour ces grappes d'innovation mondiales du Canada.
 - À ce jour, le gouvernement du Canada a investi près de 2 milliards de dollars dans les grappes d'innovation mondiales afin de continuer à renforcer leurs écosystèmes et à positionner le Canada sur les marchés mondiaux.

- Les recommandations issues des tables stratégiques sont reprises et développées dans le [Rapport du Conseil sur la stratégie industrielle](#), en octobre 2020 : « Redémarrer, relancer, repenser la prospérité de tous les Canadiens : un plan de croissance ambitieux pour bâtir une économie numérique, durable et innovante ». Ce document de plus de 140 pages traite de façon substantielle des enjeux des chaînes d’approvisionnement présents dans tous les secteurs prioritaires identifiés au Canada et des mesures à prendre pour les résoudre. Le graphique qui suit illustre le modèle de collaboration qui semble se dégager de ces initiatives.



Ce bref survol fait ressortir une multiplication d’annonces, de programmes et d’initiatives dont les résultats tels qu’esquissés dans la section suivante ne sont pas évidents. Certains observateurs ont qualifié la situation de « **chaos** »¹¹

1.4 Observations sur les résultats atteints

Cette abondance de plans, de stratégies et d’annonces¹² appuie fortement la nécessité reconnue dans le [rapport « ACT »](#) d’unifier la responsabilité et l’autorité du gouvernement fédéral en matière de gestion de la chaîne d’approvisionnement dans l’ensemble des ministères fédéraux.

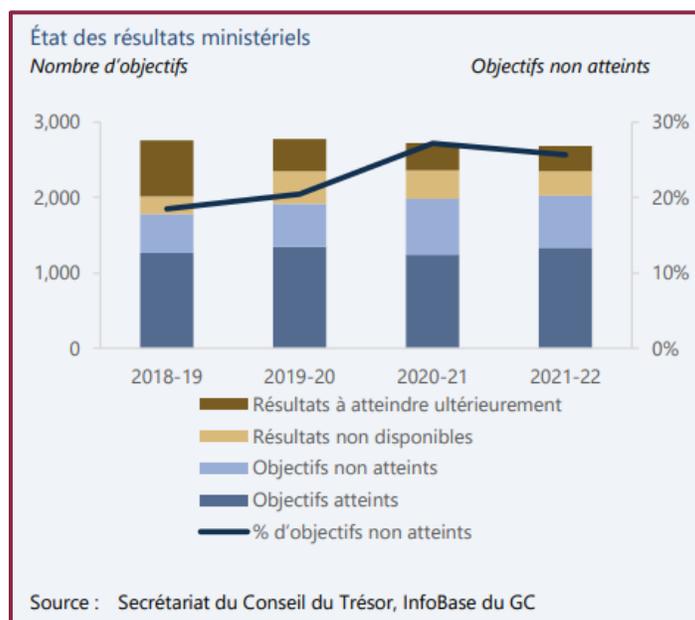
¹¹ Pour en savoir plus, voir citation de Robert Asselin, premier vice-président des politiques au Conseil canadien des affaires et ancien Directeur du budget pour Bill Morneau ; article publié dans le Globe and Mail : [How the Liberals’ multibillion-dollar tech plan created ‘chaos’ instead of growth](#) ; January 20, 2023.

¹² Ce rapport Bourgogne n’offre qu’un échantillon représentatif, mais partiel des stratégies annoncées durant cette période de 5 ans.

Les recommandations et mesures mises de l'avant par le groupe de travail « ACT » portent à conclure que les **neuf tables de stratégies économiques** dont l'une sur les **transports**, les **cinq supergrappes** d'innovation, dont l'une spécifique sur **la chaîne d'approvisionnement** (Scale AI), et le conseil sur la stratégie pour ne citer que ces quelques initiatives ne produisent pas encore les résultats attendus du gouvernement du Canada et de ses partenaires du public et du privé.

Cette conclusion est appuyée par le rapport ¹³ du **directeur parlementaire du budget (DPB)** à Ottawa sur le plan des dépenses du gouvernement et le Budget principal des dépenses pour 2023-2024 : l'analyse des données des **rapports sur les résultats ministériels (RRM)** des **quatre dernières années** indique que chaque année, en moyenne, près du quart des objectifs de rendement n'est pas atteint. De plus, un dixième des objectifs n'est pas accompagné de résultats et un tiers s'accompagne de résultats à atteindre ultérieurement.

Par conséquent, moins de 50 % des objectifs sont atteints systématiquement au cours d'un même exercice, selon le DPB :



Le **rapport sur les résultats ministériels** 2021-2022 de **Transports Canada** fournit pour sa part quelques informations générales sur les résultats de ce ministère clé pour la gestion de la chaîne d'approvisionnement telles que :

- Un nouvel appel de propositions ciblé de 50 millions de dollars au titre du Fonds national des corridors commerciaux a été créé pour décongestionner immédiatement la chaîne d'approvisionnement dans les ports canadiens ;

¹³ [Le Plan des dépenses du gouvernement et le Budget principal des dépenses pour 2023-2024- RP-2223-027-S_f](#) © Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 3 mars 2023

- les recommandations du groupe de travail contribueront à l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de chaîne d'approvisionnement, dont il a été question dans le budget fédéral de 2022 ;
- 33 projets qui ont reçu des contributions fédérales s'établissant à plus de 795 M\$. Les projets visent à décongestionner la chaîne d'approvisionnement dans les ports canadiens, à renforcer les liens entre le Canada et les marchés mondiaux, à diversifier le commerce et à établir des corridors commerciaux internes plus efficaces et plus fiables, y compris dans les régions du Nord et de l'Arctique du Canada.

[John Knuble](#), sous-ministre d'ISDE de 2012 à 2019 et architecte principal de l'initiative structurante des cinq Supergrappes, soutient dans une étude publiée¹⁴ en avril 2021 que les Supergrappes **sont mieux jugés dans un cadre de politique d'innovation large et dans une perspective à long terme.**

L'évaluation des performances de celles-ci n'est pas chose facile, et il est relativement tôt dans la vie de ces initiatives quinquennales pour porter des jugements définitifs. Des évaluations formelles sont à venir. Construire des écosystèmes et investir dans des projets connexes est un jeu à long terme, même au-delà de la période de cinq ans prévus.

Cette opinion est reprise par l'évaluation interne publiée en 2022 par le ministère ISDE¹⁵. La portée de cette dernière comprend chacune des cinq Supergrappes durant la période du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2021. Elle permet d'examiner les résultats immédiats et les premiers progrès réalisés vers l'atteinte des résultats intermédiaires.

Chaque Supergrappe est caractérisée par une concentration géographique spécifique : **Scale AI cible ses actions sur le corridor stratégique Québec-Ontario de la chaîne d'approvisionnement.** Il ne fait aucun doute que la proximité et la densité sont importantes pour un écosystème fort. Chacune des Supergrappes a été mise au défi de s'étendre à l'échelle nationale au-delà de sa région. Des questions subsistent quant au bon équilibre des activités à cet égard.

L'évaluation de l'Initiative des Supergrappes d'innovation (ISI) par ISDE fait ressortir quelques faits saillants pertinents à l'élaboration en cours de la stratégie nationale de la chaîne d'approvisionnement :

- Les acteurs de l'écosystème d'innovation se sont fortement mobilisés, comme en témoigne le nombre croissant de membres qui se joignent chaque année aux cinq Supergrappes. Le nombre total d'organisations qui sont devenues membres des Supergrappes est passé d'environ 1 300 en 2018-2019 à plus de 7 000 en septembre 2021, soit un nombre environ 5,4 fois plus élevé que celui enregistré au lancement des Supergrappes.

¹⁴ Pour en savoir plus, consulter [BUILDING SUPERCLUSTERS FOR CANADA](#), 13 avril 2021 Brookfield Institute for Innovation + Entrepreneurship

¹⁵ Source : [Évaluation de l'Initiative des Supergrappes d'innovation](#) - Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) - Direction générale de la vérification et de l'évaluation Rapport, mars 2022

- Les intervenants des projets ont estimé que la marge de manœuvre dans l'affectation des fonds des projets pourrait être plus grande et que la durée des projets pourrait être modifiée pour mieux s'adapter aux projets ayant des échéances fixes, des défis liés à la chaîne d'approvisionnement et des retards.
- L'ISI a favorisé les collaborations entre le secteur privé, le secteur public, le milieu universitaire et le secteur des organismes sans but lucratif, principalement en finançant des projets qui visent à accélérer le développement et l'adoption de technologies de pointe, à combler les lacunes et relever les défis particuliers des écosystèmes, ainsi qu'à faire face à la pandémie de COVID-19.
- Le rapport d'évaluation indique par ailleurs que certaines entités sont à un stade plus avancé que leurs homologues et qu'elles sélectionnent et mettent en œuvre des projets plus efficacement que les autres. L'une des deux Supergrappes ayant utilisé la plus faible proportion de fonds pour couvrir les frais d'administration et les coûts de fonctionnement, **Scale AI, n'a également utilisé que 22,1 % des fonds disponibles pour financer les projets.**
- Les intervenants ont fait remarquer que l'on pourrait en faire davantage pour aider les gouvernements provinciaux à participer à certains des projets, ainsi que pour renforcer l'harmonisation entre les différents ministères fédéraux et tirer parti des réunions des comités des sous-ministres adjoints (SMA) afin de créer une source d'information plus cohérente en matière d'innovation.

Ces initiatives de collaboration telle que l'ISI au sein des écosystèmes régionaux ne semblent pas avoir encore démontré l'impact recherché au Canada, y compris dans la performance de la chaîne d'approvisionnement. Ces constats font ressortir deux enjeux fondamentaux : le premier en est un de gouvernance et de capacité d'exécution déficientes ; celui-ci est exacerbé par le second : la carence et la sous-utilisation des données, enjeux qui seront considérés dans la troisième partie de ce rapport Bourgogne.

2. AU NIVEAU FÉDÉRAL-PROVINCIAL: L'OBJECTIF ÉLUSIF D'UN MARCHÉ INTÉRIEUR UNIQUE

Le commerce intérieur est une composante essentielle de la croissance des entreprises au Canada, en particulier pour les petites et moyennes entreprises. Dès 1985, la [Commission Macdonald](#) avait identifié cet enjeu majeur pour l'économie canadienne et avait proposé « de minimiser les barrières à l'encontre de la libre circulation du travail, des moyens de production et des services », en plus d'harmoniser l'intégration des politiques publiques afin de créer une véritable union économique canadienne.

Un document de travail¹⁶ du FMI de 2019 estime que **la libéralisation complète de notre marché intérieur des biens peut augmenter le PIB par habitant d'environ 4 %**. Sa conclusion esquissée quatre ans auparavant est encore plus convaincante face à la situation actuelle :

¹⁶ IMF (Internal Trade in Canada): Case for Liberalization Working Paper No. 2019/158 by Jorge Alvarez ; Ivo Krznar ; Trevor Tombe - July 22, 2019

« En raison de l'importance de ces enjeux, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient faire de la réduction des obstacles au commerce intérieur leur priorité commune. Les obstacles au commerce intérieur représentent un problème de longue date et **rien de moins qu'un effort collectif soutenu et concerté sera nécessaire pour éliminer les obstacles qui empêchent les entreprises canadiennes de se concurrencer sur un pied d'égalité et de se développer**. Un accès plus facile à l'ensemble du marché canadien pourrait également attirer plus d'investissements au Canada. **Une "coalition de volontaires" pourrait être un moyen d'accélérer les progrès** ». (Traduction libre de l'auteur)

Pour sa part, l'OCDE dans sa plus récente [étude économique du Canada](#) du 6 mars 2023

- **Souligne l'importance critique de cet enjeu :**
 - « Au Canada, la hausse de la productivité et de l'investissement a fléchi par rapport à celle des États-Unis et d'autres grandes économies de l'OCDE. **Abaisser les obstacles aux échanges internes et améliorer la politique de la concurrence sont autant de mesures qui contribueraient à de meilleures performances.**
- **Recommande formellement de rehausser la croissance de la productivité en :**
 - Accélérant la réduction des obstacles internes aux échanges, notamment en élargissant la portée de l'Accord de libre-échange canadien et en renforçant ses dispositions ;
 - Examinant les restrictions applicables aux prises de participation étrangères dans les industries de réseau dans l'optique de les supprimer ;
 - Renforçant les instruments qui, en droit et réglementation de la concurrence, empêchent l'émergence de comportements anticoncurrentiels autour des grandes entreprises du numérique (réglementation ex ante) ».

Dans le contexte d'instabilité internationale actuel, l'une des finalités urgentes de la chaîne d'approvisionnement au Canada est sous le contrôle direct des autorités fédérales-provinciales : la réalisation d'un marché intérieur unique.

Des progrès significatifs ont été accomplis ces dernières années en matière de libéralisation du commerce intérieur au Canada. Les premiers ministres des provinces et des territoires se sont entendus en juillet 2019 pour renforcer l'économie par la réduction des barrières au commerce intérieur.

Ils ont convenu de poursuivre leur travail de coopération en vue d'assurer le succès de l'Accord de libre-échange canadien (ALEC)¹⁷ et de continuer à réduire les irritants commerciaux en priorisant :

- Le recensement, puis l'élimination des obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre encore présents ;
- L'alignement des approches réglementaires dans certains domaines prioritaires ;

¹⁷ L'Accord de libre-échange canadien est un accord intergouvernemental commercial signé par les ministres canadiens et qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017.

- Une plus grande libéralisation du commerce des boissons alcoolisées ;
- Un examen des exceptions propres aux parties dans le cadre de l’ALEC ;
- La coopération en vue d’aligner davantage la réglementation dans certains domaines émergents.

En janvier 2020, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont engagés à réviser les exceptions qui leur sont propres en vertu de l’ALEC. Cet accord a été modifié de manière à permettre aux parties de retirer ou de restreindre la portée des exceptions qui leur sont propres de façon plus rapide et efficiente.

En février 2020 Le Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière (COMT) a lancé l’Initiative pancanadienne pour des corridors commerciaux compétitifs (IPCCC). Cette initiative a pour but d’améliorer la position du Canada en tant que partenaire commercial fiable par la création d’un cadre favorisant des améliorations plus coordonnées des réseaux de transport canadien en appui au commerce.

En février 2021, le Conseil des ministres a approuvé la publication du [rapport intérimaire de la phase 1](#). Ce rapport a examiné les réseaux de transport du Canada qui soutiennent le commerce en tant que systèmes interdépendants et décrit les obstacles physiques et les irritants non liés à l’infrastructure qui nuisent au commerce.

En février 2022, le Conseil des ministres a approuvé la publication du [rapport de la phase 2 de l’Initiative pancanadienne pour des corridors commerciaux concurrentiels](#). Ce document cerne les questions et les enjeux spécifiques qui **pourraient faire l’objet d’une action** collective de la part des divers gouvernements. Le rapport explore également le contexte d’action et les défis des chaînes d’approvisionnement au Canada et recommande une voie à suivre pour relever ces défis. Ce rapport fait l’objet de l’analyse croisée qui suit. (Voir deuxième partie)

- Ce dernier document comprend une vision, des objectifs et 27 actions sur lesquels les gouvernements **peuvent, au fil du temps**, travailler ensemble pour aider à relever ces défis et améliorer les systèmes de transport favorables au commerce au Canada.
- Les actions proposées sont organisées selon quatre domaines d’intérêt clés qui ont été identifiés lors de la première phase de ce travail :
 - Renforcer la planification coordonnée des transports pour gérer la demande future ;
 - Promouvoir l’alignement réglementaire ;
 - Favoriser l’innovation et l’adoption de technologies ;
 - Permettre un partage efficace des données.

Le 31 janvier 2022, le Gouvernement fédéral, sous la présidence du ministre des Transports, a tenu à Ottawa un « sommet national » pour renforcer les chaînes d’approvisionnement du Canada. Ce sommet a été suivi d’une série de sessions régionales et industrielles et **le groupe de travail national** a été créé afin de formuler des recommandations concernant les mesures à court et à long terme relatives à la chaîne d’approvisionnement du Canada.

3. DU MARCHÉ UNIQUE EUROPÉEN AU MARCHÉ INTÉRIEUR UNIQUE DU CANADA : LE MOMENT EST VENU D'AGIR AUDACIEUSEMENT

« Les gouvernements auront beau multiplier les ententes commerciales, la croissance économique au Canada demeurera insuffisante pour préserver le niveau de vie des Canadiens si rien n'est fait pour accroître la compétitivité de leur économie. » (Gagné, 2022)

L'Union européenne célèbre en 2023 le [trentième anniversaire](#) de la création du marché unique créé le 1^{er} janvier 1993. Cette décision des États membres a conduit à une intégration de marché sans précédent entre les économies des États membres, servant de moteur à la croissance et à la compétitivité et soutenant la puissance économique et politique de l'Europe au niveau mondial.

Plus récemment, le marché unique a été essentiel pour aider l'Europe à faire face à la pandémie de COVID-19 et à la crise énergétique résultant de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Préserver et renforcer l'intégrité du marché unique restera essentiel pour permettre à l'Europe de répondre aux nouveaux défis de manière coordonnée et continuer à soutenir la compétitivité des économies européennes.

Cette référence à l'expérience du marché unique européen est reprise par le professeur Robert Gagné dans une entrevue offerte en novembre 2022 à l'occasion de la publication d'une analyse du [Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers \(CPP\)](#) sur le retard de productivité du Canada¹⁸.

Le rapport souligne que la libre circulation du travail, des moyens de production et des services est plus élevée dans l'Union européenne (entre des pays souverains) qu'au Canada (entre des provinces fédérées). L'UE jouit aussi d'une forte culture de protection des intérêts supérieurs des consommateurs.

Ces observations amènent les auteurs à recommander que les gouvernements des provinces canadiennes s'inspirent des politiques publiques de l'Union européenne et s'attaquent, une fois pour toutes, aux entraves réglementaires qui limitent encore aujourd'hui le commerce interprovincial et empêchent le développement d'un marché intérieur fort.

Pour inverser la tendance et mettre fin au déclin du Canada, les chercheurs du CPP recommandent dans l'étude en référence de s'attaquer au fossé qui sépare la stratégie de développement économique du pays des politiques publiques en matière de concurrence.

¹⁸ [Retard de productivité du Canada : Et si la réponse se trouvait du côté de la concurrence ?](#)

L'APPEL URGENT A L'ACTION, LA COLLABORATION ET LA TRANSFORMATION

Ce titre s'inspire du rapport du groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement et présente une analyse croisée des 93 recommandations issues de trois rapports importants et complémentaires de politiques publiques au niveau fédéral – provincial, tous publiés en 2022.

1. LE RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL NATIONAL SUR LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT

Le rapport « ACT » découle d'un large processus de consultations. Il en ressort cinq points clés :

1. Un diagnostic récent et convaincant de l'état actuel de la chaîne d'approvisionnement canadienne face aux bouleversements qui confrontent le commerce mondial et la planète ;
2. Un ensemble cohérent de **treize mesures concrètes immédiates et urgentes** (regroupées en deux catégories : opérationnelle et gouvernance) ainsi que **huit recommandations stratégiques** à long terme en fonction de **cinq principes directeurs** clairement énoncés ;
3. Un cadre de suivi et un échéancier ambitieux se répartissant entre le court terme (deux prochaines années) pour les mesures urgentes et le moyen terme pour les recommandations stratégiques ;
4. Une vision holistique de tous les éléments de la chaîne d'approvisionnement et de sa transformation par l'action collaborative et individuelle de tous les intervenants dans la réalisation de l'objectif fondamental d'organiser une chaîne d'approvisionnement plus flexible, souple, résiliente, compétitive et efficace ;
5. La reconnaissance, par toutes les parties prenantes, de l'importance fondamentale de la numérisation, de la nécessité d'accroître la visibilité des données et des interactions tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

Le thème principal en filigrane de ce rapport est la difficulté systémique des gouvernements et de l'industrie au Canada d'agir conjointement et de façon décisive face aux enjeux majeurs mis en évidence de façon répétée et qui exacerbent les faiblesses de longue date de notre chaîne d'approvisionnement :

« Il est impératif que le gouvernement du Canada et les intervenants du secteur des transports unissent leurs forces pour résoudre la crise actuelle...

- **Action. Collaboration. Transformation.** Ces trois mots incarnent à la fois l'esprit des recommandations contenues dans ce rapport et notre appel à l'action au gouvernement, aux intervenants de la chaîne d'approvisionnement des transports et à tous les Canadiens pour régler la crise de la chaîne d'approvisionnement...
- *Le gouvernement, les fournisseurs de services de transport et de logistique, les expéditeurs, les producteurs, les fabricants et les détaillants doivent agir de façon décisive, ensemble et de toute urgence pour créer une chaîne d'approvisionnement plus flexible, souple, résiliente, compétitive et efficace qu'elle ne l'est aujourd'hui.*

L'élaboration d'un tel système nécessitera une approche nationale, la collaboration jouant un rôle central ». (page 2)

Le rapport du groupe de travail « ACT » souligne à juste titre dans l'énoncé de deux de ses cinq principes directeurs :

- « **Notre travail est fondé sur l'intérêt public national** : une chaîne d'approvisionnement exploitée pour le bien commun du pays afin d'assurer le bien-être général, la sûreté, la sécurité et le bien-être des Canadiens, notamment en maximisant nos opportunités commerciales.
- **Contribuer à la compétitivité et à la prospérité à long terme du Canada.** Les questions de compétitivité économique et de sécurité sont de plus en plus indissociables : s'attaquer aux problèmes de la chaîne d'approvisionnement du Canada nécessite un nouveau cadre conceptuel adapté au contexte géopolitique actuel, à l'accélération de la crise climatique et de la transformation numérique. La dynamique du commerce mondial et de la chaîne d'approvisionnement reflète une grande partie du spectre de cette concurrence agressive et de ces turbulences majeures.
- **La situation actuelle impose plus que jamais de prioriser les enjeux qui freinent le développement d'un marché intérieur fort et résilient en s'attaquant notamment aux enjeux réglementaires qui plombent les échanges interprovinciaux, mais en assurant également un contrôle plus rigoureux de la gestion de la concurrence sur le territoire. »**

Tout en saluant ce rapport, [le ministre des Transports](#) a indiqué, le 6 octobre 2022, qu'« *à l'avenir, le gouvernement du Canada élaborera une stratégie nationale sur la chaîne d'approvisionnement. Cette stratégie s'appuiera sur les recommandations formulées dans le rapport final du Groupe de travail* ».

Le rapport du groupe de travail « ACT » présente un cadre préliminaire pour **une nouvelle stratégie nationale sur la chaîne d'approvisionnement**, un plan de ce qui est nécessaire pour que le Canada dispose de la vision, des objectifs, des plans et des ressources pour une ère de concurrence stratégique accrue. Cette démarche devra s'appuyer sur une stratégie technologique nationale globale et une stratégie de résilience de la chaîne d'approvisionnement. Pour être **national, ce chantier devra mobiliser les gouvernements provinciaux et les villes portuaires.**

Cet appel urgent d'une portée nationale interpelle directement tous les intervenants de la chaîne d'approvisionnement au Québec : le corridor commercial Saint-Laurent-Grands Lacs (SLGL), maillon central de la chaîne d'approvisionnement canadienne et nord-américaine.

2. ANALYSE TRANSVERSALE DES TROIS RAPPORTS DE 2022 SUR LES DÉFIS DE LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT AU CANADA

La position géostratégique du Québec et de l'Ontario leur confère un atout majeur et les investit d'un rôle et d'une responsabilité critiques et conjoints dans la résolution des défis structurels de la chaîne d'approvisionnement au Canada, ainsi que dans la mise en œuvre des recommandations de trois rapports de politiques publiques complémentaires :

- **Le rapport de la phase 2 de « l’Initiative pancanadienne pour des corridors commerciaux concurrentiels » publié en février 2022** par le Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière (COMT) ;
- **le rapport publié en octobre 2022**, du **groupe de travail national sur la chaîne d’approvisionnement** ;
- **le rapport le plus récent (novembre 2022)**, rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur les transports, l’infrastructure et les collectivités, publié à Ottawa en novembre, « **Améliorer l’efficacité et la résilience des chaînes d’approvisionnement du Canada** ».

Les trois rapports, publiés à quelques mois d’intervalle, sont complémentaires et témoignent d’un large consensus des parties prenantes du public et du privé sur les mesures à prendre face aux défis majeurs de la chaîne d’approvisionnement au Canada. L’analyse croisée sur laquelle s’appuie ce Rapport Bourgogne recense un **total de 93 recommandations** plus ou moins détaillées et interconnectées. Celles-ci interpellent différemment, mais avec la même urgence, l’ensemble des acteurs de notre chaîne d’approvisionnement.

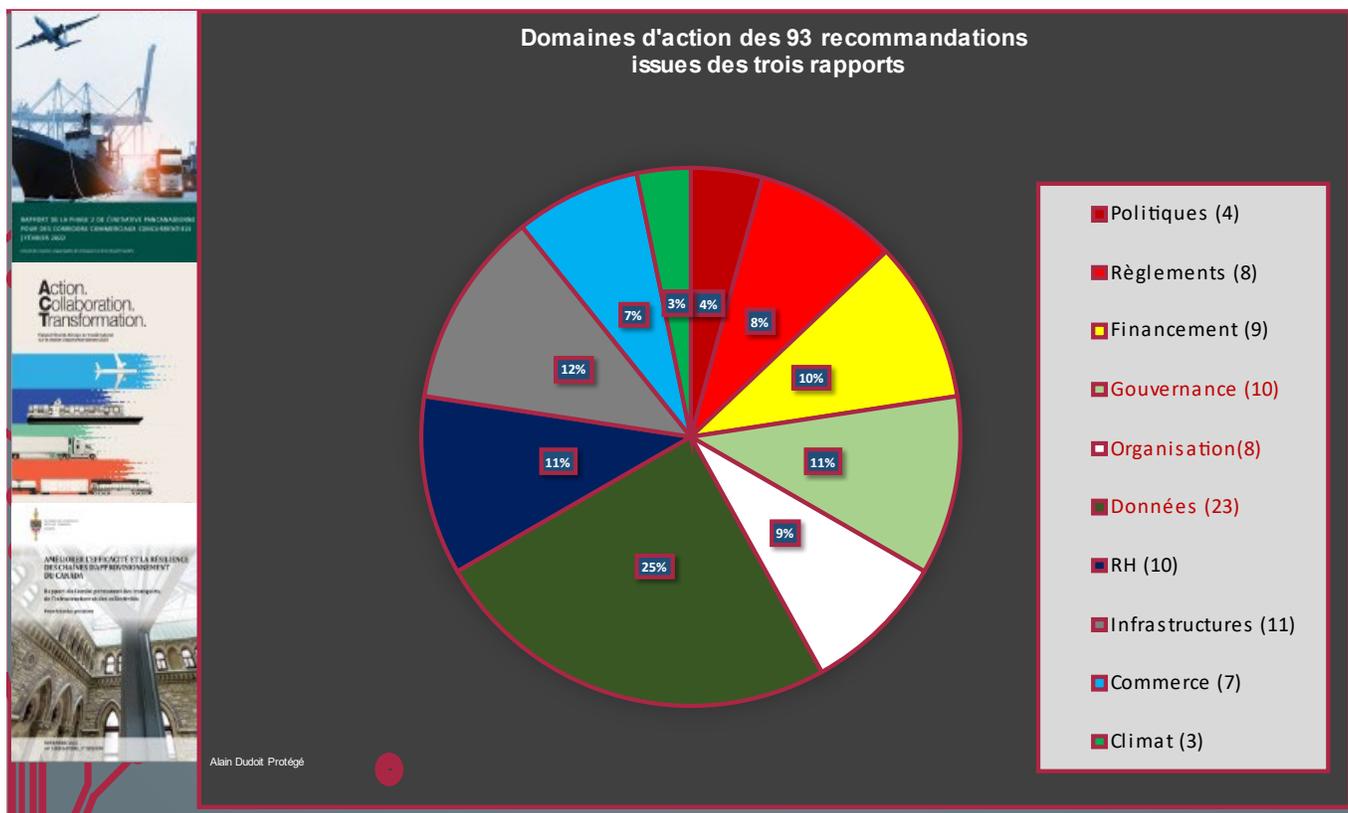
Le tableau qui suit résume et intègre **l’énoncé de vision** mis de l’avant par le Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière dans son rapport (COMT) de février 2022, ainsi que les **cinq principes directeurs** retenus par le groupe de travail national sur la chaîne d’approvisionnement « ACT » :

« COMT » Énoncé de vision	« ACT » Principes directeurs
<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; text-align: center;"> <p>Des corridors commerciaux fiables, résilients et efficaces qui répondent aux besoins à long terme</p> <p>Des cadres réglementaires mieux alignés et simplifiés en matière de transport</p> <p>Chaîne d’approvisionnement du Canada</p> <p>Un système d’information moderne et numérique fondé sur des données probantes</p> <p>Un chef de file du transport des marchandises intelligent, propre, sécuritaire et novateur</p> </div>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mandat : a) Stimuler et soutenir les résultats à court terme; b) contribuer à des améliorations durables de la chaîne d’approvisionnement des transports 2. Travail fondé sur l’intérêt public national 3. Contribution à la compétitivité et à la prospérité à long terme du Canada 4. Le succès du Canada est un effort collectif 5. Évaluer l’impact des changements climatiques

Le rapport « ACT » rappelle à juste titre que « *le Canada n’est qu’un joueur dans un réseau mondial complexe et interconnecté de chaînes d’approvisionnement... Cela signifie que le Canada est, à lui seul, incapable d’influencer ou de changer de nombreux facteurs et enjeux* » (page 13).

Il est tout aussi vrai que le gouvernement du Canada ne pourra pas gérer, à lui seul, cet enjeu de sécurité nationale que constitue l'état actuel de la chaîne d'approvisionnement. Il incombe aux administrations publiques de regrouper ces recommandations dans les documents de décisions qui doivent être soumis à l'intention des autorités fédérales, provinciales et municipales pour répondre par une action publique concertée à l'appel urgent qui leur est lancé.

Tel qu'illustré dans la figure ci-dessous, les domaines d'action faisant l'objet du plus grand nombre de recommandations dans les trois rapports relèvent : des politiques publiques et de la réglementation ; de la gouvernance et du mode d'organisation ; de la collaboration multipartenaire public/privé ; de l'accessibilité et du partage des données fiables ; des ressources humaines ; du financement et des infrastructures de transport multimodal ; des changements climatiques ; du commerce intérieur et international :



Les trois rapports de référence font une série de **dix-huit (18) recommandations pertinentes quant à la gouvernance et au mode d'organisation**. Elles sont résumées dans le tableau ci-dessous – *les 6 recommandations en italique* seront analysées dans la partie IV de ce rapport (page 55) :

COMT	Groupe de travail ACT	Comité parlementaire Ottawa
<p>Gouvernance et collaboration multipartenaire :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Appuyer la planification du transport des marchandises des gouvernements FPT 2. Partager les meilleures pratiques en matière d'aménagement du territoire Partager les meilleures pratiques en matière d'aménagement du territoire 3. Établir et maintenir le dialogue avec les parties prenantes 4. Instaurer un meilleur partage de l'information entre les autorités gouvernementales et avec l'industrie 5. Communiquer clairement les objectifs gouvernementaux à long terme 6. Déterminer des cas d'utilisation potentiels et des projets pilotes <p>Structure et organisation :</p> <p><i>1. Envisager la création d'une table pancanadienne de concertation des parties prenantes</i></p>	<p>Gouvernance et collaboration multipartenaire :</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Accélérer le processus d'approbation du transport hivernal sur les routes de glace 8. Mobiliser les groupes autochtones : importants défis de chaîne d'approvisionnement <p>Structure et organisation :</p> <p><i>2. Créer un Bureau chaîne d'approvisionnement pour l'ensemble des ministères fédéraux</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Établir, financer et embaucher du personnel pour un bureau de la chaîne d'approvisionnement 4. Élargir l'ACIA et les autres services requis pour traiter les marchandises commerciales 5. <i>Réviser le mandat de l'Office des transports du Canada : indépendance, autorité et financement nécessaires pour réaliser mandat</i> 	<p>Gouvernance et collaboration multipartenaire :</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Dialogue et coopération accrues avec les parties prenantes dans développement de la stratégie nationale corridors commerciaux 10. <i>Nouveau cadre législatif/réglementaire pour un plus grand partage des données et une plus grande transparence</i> <p>Structure et organisation :</p> <p><i>6. Commissaire à la chaîne d'approvisionnement (ministère Transports)</i></p> <p><i>7. Établir un Groupe consultatif permanent représentatif des principaux acteurs de la chaîne d'approvisionnement</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Amélioration de la capacité de l'Agence des services frontaliers pour contrer les retards durant les périodes de pointe

Ces trois études complémentaires parues en 2022 et analysées dans ce rapport Bourgogne ont émis un total de **vingt-trois (23) recommandations sur les données** : ce domaine d'action retient le quart de l'ensemble des mesures recommandées (voir tableau page suivante)

No	COMT (FED. – PROV.)	Groupe de travail National « ACT »	Comité Parlementaire (Fédéral)
1	Améliorer la collecte et le partage intergouvernemental des données	15. Numériser et créer une visibilité de la chaîne d'approvisionnement de bout en bout	17. Nouveau cadre législatif/réglementaire pour un plus grand partage des données et une plus grande transparence
2	Rehausser l'utilisation de données probantes dans l'élaboration de la réglementation	16. Rouvrir les centres d'inscription aux cartes EXPRESS et/ou envisager de nouvelles façons d'accélérer les demandes	18. Cybersécurité accrue de la chaîne d'approvisionnement et infrastructures de transports
3	Améliorer l'utilisation de plateformes numériques		19. Financement accru automatiser des entreprises
4	Établir des systèmes de guichet unique pour les exigences multi gouvernementales		20. Ports intelligents : promotion de la capacité numérique
5	Poursuivre la collaboration FPT pour les technologies émergentes		21. Adoption collaborative des technologies émergentes pour plus d'efficacité des ports
6	Prioriser les investissements en R&D pour les technologies à potentiel élevé		22. Optimisation des ports pour + efficacité & sécurité : partage données
7	Élaborer un cadre de gouvernance solide des données		23. Visibilité chaîne d'approvisionnement
8	Élargir la centrale des données et de l'information publique sur les transports utilisée par les autorités gouvernementales, lorsqu'applicable		
9	Entreprendre la création d'un nouveau portail pancanadien de collaboration pour le transport		
10	Identifier les lacunes vitales en matière de données		
11	Identifier les exigences communes en matière de données et le modèle de partage des coûts d'acquisition		
12	Développer une vue d'ensemble des systèmes de transports par le biais du partage de l'information		
13	Transformer les données en informations utiles		
14	Partager en toute sécurité les données d'analyse		

Seule une mobilisation effective de l'ensemble des intervenants permettra « d'agir, collaborer et transformer » tel que le justifie le rapport « ACT » et tel que la situation vulnérable de la chaîne d'approvisionnement au Canada l'exige. La gravité de celle-ci nous force non seulement à nous adapter, mais aussi à **transformer le fonctionnement de nos institutions** et à adopter une nouvelle conception de notre façon de penser et de gérer les organisations publiques et privées de même que nos modes de collaboration.

Cette mobilisation et l'adoption d'un mode d'organisation agile sont un prérequis fondamental à une collaboration efficace pour résoudre les enjeux complexes qui pèsent sur le Canada, comme ceux de la chaîne d'approvisionnement. Dans un monde numérique, la résolution de ces problèmes systémiques n'est plus une option.

Le rapport du Groupe de travail « ACT » est le plus récent et urgent appel en ce sens. Deux recommandations stratégiques du groupe de travail que nous retrouvons différemment formulées dans les deux autres rapports retiennent notre attention dans cette analyse en raison de leur caractère transversal et de leur impact fondamental dans la résolution des problèmes critiques de la chaîne d'approvisionnement au Canada :

Gouvernance et capacité déficientes d'exécution	Carence et sous-utilisation des données
<p>Recommandation : Créer un Bureau de la chaîne d'approvisionnement au sein du ministère des Transports pour unifier la responsabilité et l'autorité du gouvernement fédéral en matière de gestion de la chaîne d'approvisionnement dans l'ensemble des ministères</p>	<p>Recommandation : numériser et créer une visibilité de la chaîne d'approvisionnement de bout en bout pour l'efficacité, la responsabilisation, la planification, l'investissement et la sécurité.</p>
<p>Justification (extraits du rapport « ACT ») : Le morcellement de la responsabilité de la chaîne d'approvisionnement nationale entre de nombreux ministères nuit à sa gestion. Il est urgent d'adopter une perspective globale qui s'étend à l'ensemble des ministères et des administrations pour établir une imputabilité claire et pour imposer des mesures qui appuient une chaîne d'approvisionnement hautement fonctionnelle, fiable, résiliente et adaptable.</p>	<p>Justification (extraits) : Le Canada accuse un retard dans l'utilisation de la technologie pour améliorer et moderniser ses processus de transport et de chaîne d'approvisionnement. Il est urgent de mettre l'accent sur la numérisation pour être concurrentiel à l'échelle internationale et devenir un chef de file mondial. Une stratégie nationale de données sur la chaîne d'approvisionnement ainsi qu'un engagement d'échange de données, dirigé par le gouvernement et à l'échelle de l'industrie, sont nécessaires pour améliorer la visibilité, la compétitivité, la résilience et l'agilité.</p>

La recommandation stratégique de créer un bureau de la chaîne d'approvisionnement pour unifier l'autorité fédérale et celle de numériser et créer une visibilité de cette infrastructure essentielle débordent largement du mandat du portefeuille de Transports Canada pour leur mise en œuvre effective. Ces recommandations interpellent l'ensemble de l'appareil gouvernemental à Ottawa ainsi que la collaboration active des autorités provinciales. Elles sont structurantes.

La mise en place d'une chaîne d'approvisionnement intelligente n'est pas une panacée, elle peut être le déclencheur d'une transformation pour le mieux de notre mode d'organisation et de collaboration au bénéfice de notre sécurité, de notre économie, de notre environnement et de notre cohésion sociale.

LES ENJEUX TRANSVERSAUX DE MISE EN ŒUVRE: LA GOUVERNANCE, LA CAPACITE DE MOBILISATION ET D'EXECUTION

L'analyse croisée des trois rapports de référence ainsi que celle du contexte actuel font ressortir ces enjeux systémiques auxquels sont confrontées les autorités publiques ; ces deux enjeux sont directement reliés à la gestion collaborative des enjeux de la chaîne d'approvisionnement au Canada.

Il s'agit de l'enjeu de gouvernance et de capacité d'exécution, et de l'enjeu de la carence et de la sous-utilisation des données au Canada.

1. L'ENJEU DE GOUVERNANCE ET DE CAPACITÉ D'EXÉCUTION: LA FONCTION PUBLIQUE FACE À LA « PERMACRISE »¹⁹

- Mis en contexte, le constat posé dans le rapport « ACT » et ses recommandations horizontales sur la gouvernance et l'accessibilité des données soulèvent des questions de fond qui sont au centre d'une sérieuse crise de leadership, de culture d'organisation et de capacité d'exécution au sein de l'appareil gouvernemental canadien (tant fédéral que provincial).
- Cette capacité d'exécution est mise à rude épreuve par des années de retard et érodée par les crises récentes sur fond de catastrophe climatique appréhendée. La culture dominante d'organisation est caractérisée par une aversion au risque paralysante, une faible orientation client/citoyen et des modes hiérarchiques d'opérations cloisonnés.

Ce n'est cependant pas un phénomène nouveau même si celui-ci est exacerbé dans le contexte actuel. [Un groupe de travail de sous-ministres sur les questions horizontales](#), mis en place en 1995 par la greffière du conseil privé Jocelyne Bourgon, avait identifié trois grands défis à relever par la fonction publique dans la gestion des enjeux horizontaux ; la chaîne d'approvisionnement n'en est que l'exemple le plus récent :

1. Le processus : Repenser les notions fondamentales.
2. Les systèmes : Renforcer le système interministériel d'élaboration des politiques.
3. La culture : Travailler ensemble en fonction d'objectifs communs.

Dans l'ensemble, le secteur public des trois échelons de gouvernement représente environ 40 % du PIB canadien et environ 20 % de sa main-d'œuvre. Dans un environnement opérationnel en constante évolution, de plus en plus complexe et fragmenté, il devient de plus en plus difficile de gérer et de livrer les résultats attendus. Historiquement, les organisations du secteur public ont été confrontées à une pression constante pour offrir de la valeur dans le cadre de contraintes strictes en matière de ressources.

Au cours de la récente période de turbulences, ces organisations ont été mises à rude épreuve comme jamais auparavant.

¹⁹ Pour en savoir plus, consulter la source : [Responsive government survey A global analysis of civil service responsiveness and agility](#), Global Government Forum in partnership with PA Consulting 2023, pages 22 ... Governing through a permacrisis

Dans la lutte contre la pandémie, comme face à tout enjeu majeur, les gouvernements au Canada ont dû s'adapter rapidement à une situation extraordinaire. Cette crise a mis en évidence des lacunes dans le fonctionnement au sein des gouvernements et entre eux. La responsabilité de la prestation des services a parfois été confuse. La vitesse à laquelle les bonnes pratiques d'un département ou d'un secteur du gouvernement ont été adoptées par d'autres n'a pas toujours été assez rapide comme ce fut notamment le cas dans le domaine des transports.

La capacité d'exécution de l'appareil gouvernemental à Ottawa semble avoir atteint un point de rupture comme en témoignent les échecs de fonctionnement qui font les manchettes et l'objet de critiques soutenues, de toutes parts²⁰. Pour commencer à apprécier l'ampleur du problème, il suffit de mentionner que 75 % des cadres de la fonction publique du Canada font état d'épuisement professionnel²¹, et que le gouvernement souffre d'un déficit d'environ 7000 employés pour combler ses besoins technologiques²². Face à cette situation, il est tout à fait compréhensible de sonner l'alarme comme le fait notamment le groupe de travail national « ACT » en raison de la persistance de cet enjeu systémique de collaboration au sein de la fonction publique fédérale et dans la mécanique intergouvernementale au Canada.

L'amélioration du mode d'opérations au sein de la fonction publique fédérale et des mécanismes de collaboration entre cette dernière et les autorités provinciales exige un leadership de la part des ministres et des fonctionnaires, une volonté de se remettre en question de manière franche, de coopérer de manière intensive et d'avoir l'esprit ouvert sur ce qui doit changer ; l'ampleur du redressement impliqué est considérable.

C'est dans ce contexte critique que s'inscrivent le suivi à donner pour relever les défis de la chaîne d'approvisionnement au Canada et les recommandations faites par les trois rapports de 2022.

2. L'ENJEU DE LA CARENCE ET DE LA SOUS-UTILISATION DES DONNÉES AU CANADA

Les trois rapports de 2022 sur la situation de la chaîne d'approvisionnement soulignent le caractère critique de cet enjeu qui déborde le portefeuille des transports et mettent de l'avant un ensemble de 23 recommandations complémentaires²³ qui interpellent les différents paliers de gouvernement au Canada, notamment celui du fédéral.

La réponse des politiques publiques ne dépend pas d'un seul ministère ni d'un seul palier de gouvernement ; elle réside dans la mutualisation des efforts au sein de chaque palier et entre chacun des gouvernements au Canada.

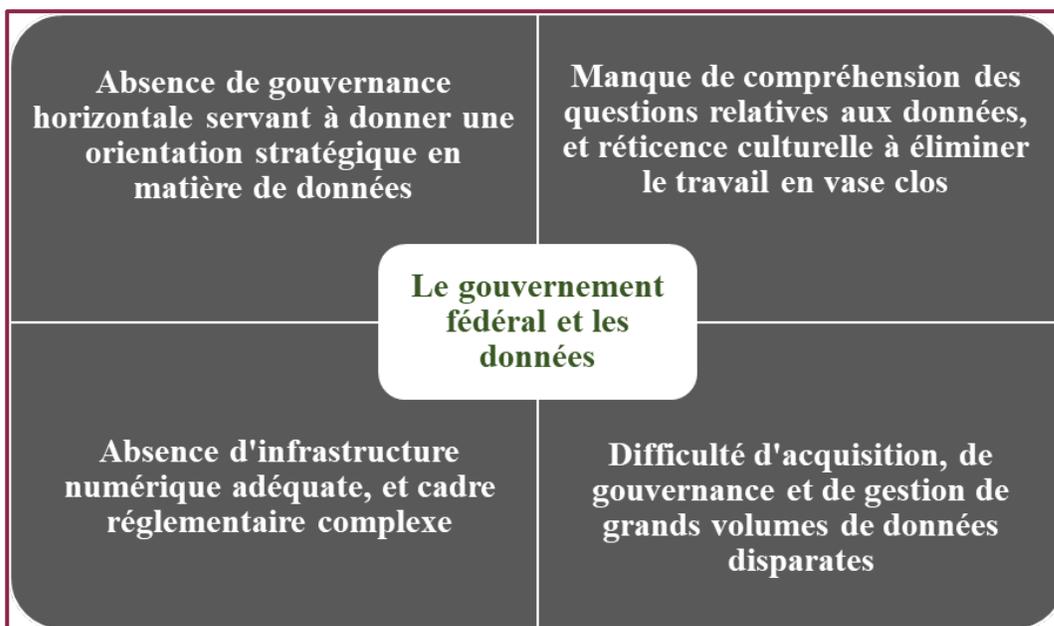
²⁰ Voir Références

²¹ Sondage de l'APEX sur le travail et la santé des cadres supérieurs (2021) dans le [29e rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada](#) pour l'année finissant le 31 mars 2022

²² [Ottawa manque de travailleurs en TI pour faire fonctionner ses programmes](#)

²³ Voir ci-haut page 29

« **La façon dont le gouvernement du Canada recueille, gère et gouverne les données et la façon dont il y accède et les partage avec d'autres gouvernements, secteurs et Canadiens doit changer. Le gouvernement a la responsabilité de veiller à ce que sa main-d'œuvre possède les compétences et les outils dont elle a besoin pour exploiter les données de façon éthique afin d'appuyer le bien public, tout en assurant la protection des données sensibles et personnelles des Canadiens** » (voir diagnostic illustré dans le graphique qui suit²⁴)



Le diagnostic posé par le groupe de travail national sur la chaîne d’approvisionnement et corroboré par les deux autres rapports de référence fait ressortir le retard pris par le Canada tout comme l’urgence « d’agir, collaborer et transformer ». Cette situation est pour le moins préoccupante cinq ans après la publication de la feuille de route du gouvernement fédéral et la mise en place d’un [Plan stratégique des opérations numériques de 2018 à 2022](#).

La récente [Stratégie du gouvernement numérique du Canada](#) (mars 2022) reconnaît que les services ne sont pas tous faciles d’accès et d’utilisation à l’heure actuelle malgré les travaux en cours pour examiner et améliorer les normes de service pour les services gouvernementaux. Le gouvernement possède d’énormes actifs en données, mais échoue souvent à en faire le meilleur usage possible.²⁵

²⁴ Rapport au greffier du Conseil privé : [Feuille de route de la Stratégie de données pour la fonction publique fédérale](#), Ottawa 2018

²⁵ Pour en savoir plus, consulter le [plan d’action national du Canada pour un gouvernement ouvert 2022-2024](#)

2.1 Des approches prometteuses: le programme du gouvernement ouvert et celui de l'ambition numérique du Canada.

- La nécessaire transformation de culture au sein de la fonction publique fédérale est reconnue. Deux initiatives intéressantes, le lancement du [programme du gouvernement ouvert et la feuille de route de la stratégie de données pour la fonction publique fédérale](#) retiennent notre attention . Elles ont été prises sous le leadership de **Michael Wernick**, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet de 2016 à 2019.
- **La pierre angulaire de l'excellence de la prestation des services est la confiance que les Canadiens accordent aux institutions.**
- Ces deux initiatives gouvernementales de nature transversale sont structurantes et engagent tous les ministères et agences au niveau fédéral.
- **Elles déterminent le cadre des politiques et des normes à travers lesquelles les enjeux critiques de gouvernance et des données de la chaîne d'approvisionnement doivent être gérés au fédéral.**
- Le thème central commun à ces deux stratégies repose dans l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services destinés aux Canadiens, tout en assurant la sécurité et la protection des renseignements personnels.
- Ce sont deux agences centrales, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le Bureau du Conseil privé (BCP) qui en assument la responsabilité partagée pour l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

2.2 Un nouvel élan pour le programme structurant du gouvernement ouvert

Une analyse factuelle de l'OCDE²⁶, publiée en février 2023, sur le « gouvernement ouvert » au Canada a été réalisée à la demande du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) du gouvernement fédéral. Le SCT a demandé l'avis de l'OCDE sur le sujet à la suite d'une **évaluation** de la pertinence et l'efficacité du programme de gouvernement ouvert préparée par le Bureau de la vérification interne et de l'évaluation du SCT en 2021 et couvrant les exercices 2016- 2017 à 2018-19.

Entre autres conclusions, cette importante analyse souligne la nécessité d'avoir une vision forte d'un gouvernement ouvert au sein du gouvernement du Canada. Comme principale action pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans l'évaluation, le Secrétariat du Conseil du Trésor a décidé de concevoir une **Stratégie fédérale de gouvernement ouvert (SGO)** comme principal document d'orientation sur le gouvernement ouvert pour le gouvernement fédéral.

²⁶ Pour en savoir plus, consulter : [le document original de l'OCDE en anglais](#), *Open Government Scan of Canada Designing and Implementing an Open Government Strategy* ou une [traduction informelle en français](#) publiée par le SCT.

L'analyse de l'OCDE révèle que l'adoption d'une stratégie fédérale holistique de gouvernement ouvert peut effectivement aider le Canada à établir une vision, des objectifs et une feuille de route pour son programme de gouvernement ouvert à moyen et à long terme.

Cette stratégie doit prioriser la participation des citoyens et des parties prenantes, tout en établissant un lien plus direct entre les réformes du gouvernement ouvert et l'amélioration de la confiance des citoyens dans les institutions publiques et le renforcement de la démocratie.

Un « gouvernement ouvert » repose sur le principe que le public doit pouvoir voir, comprendre, contribuer, suivre et évaluer les décisions et actions publiques. Il est défini par l'OCDE comme "une culture de gouvernance qui promeut les principes de transparence, d'intégrité, de responsabilité et de participation des parties prenantes à l'appui de la démocratie et d'une croissance inclusive". Un gouvernement ouvert constitue un changement de paradigme pour les gouvernements, les administrations publiques, les fonctionnaires, les citoyens et les acteurs des politiques publiques en général.

Un gouvernement numérique et un gouvernement ouvert visent tous deux à améliorer la relation entre les gouvernements et les citoyens. **Toutefois, un gouvernement ouvert ne considère pas la mise en œuvre des technologies numériques comme un objectif, mais plutôt comme un moyen d'atteindre l'objectif plus large d'un gouvernement plus transparent, responsable et participatif.**

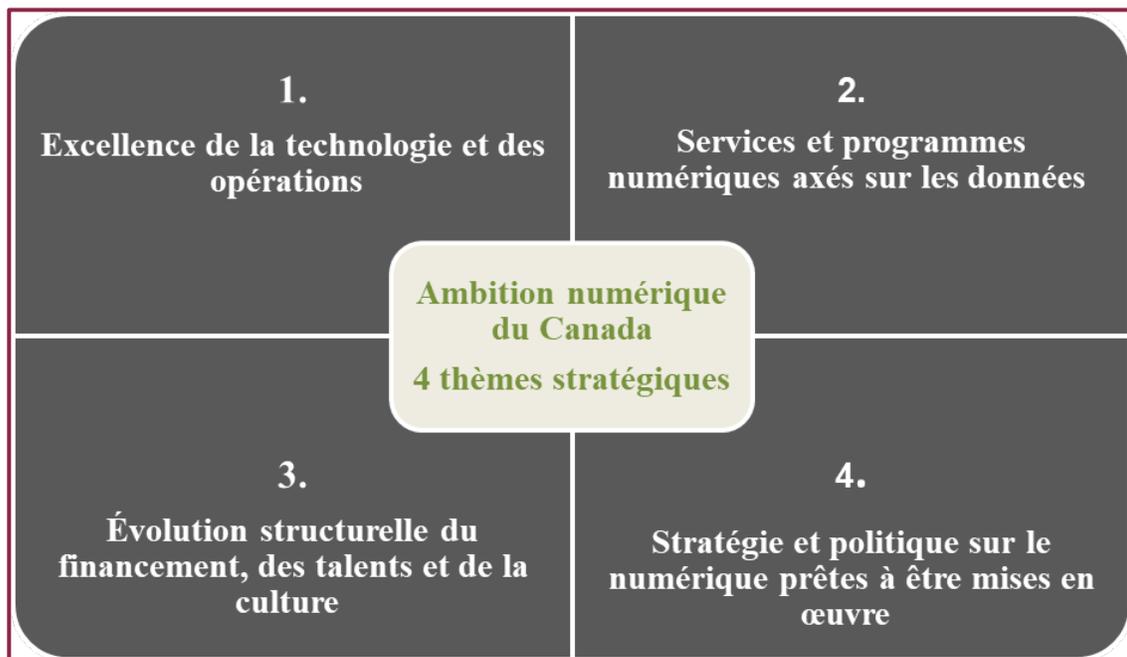
Cette logique de mise à niveau organisationnelle devrait s'appliquer au programme interministériel en devenir du bureau de la chaîne d'approvisionnement en raison de son caractère multisectoriel et transversal, si ce n'est que le ministère des Transports n'a ni le statut ni l'influence des agences centrales comme le BCP ou le SCT.

La mobilisation requise pour mener à bien le chantier national de la chaîne intelligente d'approvisionnement ne pourra réussir sans l'engagement des plus hauts niveaux de l'administration dans la poursuite de cet agenda transversal et transformationnel que constituent ces trois priorités stratégiques indissociables d'un gouvernement ouvert, de l'ambition numérique et de la chaîne intelligente d'approvisionnement au Canada.

2.3 Le programme transformateur de l'ambition numérique du Canada

Le nouveau plan directeur numérique « [Ambition numérique du Canada](#) », publié en août 2022 par la secrétaire du Conseil du trésor, s'appuie sur la vision énoncée dans la « *Stratégie du gouvernement numérique du Canada et le Plan stratégique des opérations numériques* ». « L'Ambition numérique » entend offrir une vision claire à long terme pour faire progresser la prestation de services numériques, la cybersécurité, le recrutement de talents et la protection de la vie privée.

Les priorités opérationnelles de ce nouveau plan sont pertinentes à l'ensemble des recommandations faites par les trois rapports de référence de 2022 sur la carence et la sous-utilisation des données. La stratégie qui articule « l'ambition numérique » repose sur **quatre piliers thématiques**, objectifs durables à atteindre pour faire du gouvernement numérique une réalité et **douze priorités opérationnelles mesurables** pour les trois prochaines années. Nous les énumérons dans les deux pages suivantes.



Sa vision se résume ainsi : le gouvernement du Canada recueille, partage, protège et utilise des données au profit des Canadiens. Les données sont pleinement intégrées à la manière dont les résultats sont fournis aux Canadiens et valorisées comme tout autre actif essentiel. Cette vision est particulièrement pertinente à la résolution des défis de la chaîne d'approvisionnement au Canada

Les fondations de cette stratégie en voie de renouvellement s'appuient sur :

- La disponibilité des talents et des capacités nécessaires pour exploiter les données afin d'éclairer les décisions du gouvernement.
- Une gouvernance efficace qui garantit que les données sont gérées de manière horizontale et holistique en tant qu'actif stratégique.
- Des processus et une infrastructure numérique qui permettent une intégration à travers le gouvernement, sécurisée et l'utilisation des données au profit des Canadiens.

Avec pour **résultats** attendus :

- Des Services, programmes et politiques efficaces, éthiques et inclusifs
- Une gouvernance digne de confiance et responsable
- Une plus grande valeur publique des données
- Une amélioration de la prise de décision fondée sur des données probantes.

AMBITION NUMÉRIQUE DU CANADA 2022

Les 12 priorités pour les trois prochaines années présentées selon différents thèmes (2022-2025)

Thème stratégique 1 : excellence de la technologie et des opérations

- Priorité 1.1 : renforcer la santé globale du portefeuille des applications du gouvernement
- Priorité 1.2 : renforcer la mise en œuvre de la transformation du gouvernement du Canada
- Priorité 1.3 : améliorer l'expérience de service de tous les clients
- Priorité 1.4 : déployer des outils et des appareils modernes et accessibles en milieu de travail
- Priorité 1.5 : fournir des réseaux et une infrastructure modernes, fiables et sécurisés
- Priorité 1.6 : planifier et diriger en vue d'une gestion durable et intégrée des services, de l'information, des données, de la TI, de la protection des renseignements personnels et de la cybersécurité

Thème stratégique 2 : services et programmes numériques axés sur les données

- Priorité 2.1 : maximiser la valeur publique des données et de l'information
- Priorité 2.2 : créer et utiliser des solutions communes sécurisées pour la prestation de services numériques
- Priorité 2.3 : gérer et utiliser les données et l'information comme des biens stratégiques

Thème stratégique 3 : politique et stratégie sur le numérique prêtes à être mises en œuvre

- Priorité 3.1 : intégrer les priorités du gouvernement numérique dans les cadres directeurs et les politiques applicables

Thème stratégique 4 : évolution structurelle du financement, des talents et de la culture

- Priorité 4.1 : appuyer la prestation entièrement numérique en gérant un changement de culture à l'échelle du gouvernement
- Priorité 4.2 : créer un effectif axé sur la prestation numérique d'abord

C'est dans le cadre de ce plan directeur que s'inscrit le renouvellement en cours de la feuille de route de la stratégie en matière de données pour la fonction publique fédérale publiée en 2018. La nouvelle version de cette stratégie est accessible depuis le 19 avril 2023²⁷.

Ces différentes stratégies des données et d'un gouvernement ouvert ne contiennent aucune référence directe à la chaîne d'approvisionnement et ses multiples enjeux dans ce domaine. Il n'en demeure pas moins que ces plans normatifs sont directement pertinents et offrent un cadre opérationnel interministériel favorable à la poursuite de cette priorité de sécurité nationale que constitue la chaîne d'approvisionnement.

²⁷ La [Stratégie relative aux données de 2023-2026 pour la fonction publique fédérale](#), 19 avril 2023.

3. LES DONNÉES: LE NOUVEL ADN DE LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT – UN DOMAINE D'ACTION INCONTOURNABLE.

Dans les transports, comme ailleurs, les technologies et réseaux numériques omniprésents et connectés modifient la manière dont les humains, les machines, ainsi que l'association humain/machine engendre des décisions conséquentes.

La gouvernance algorithmique pose des défis différents et inédits qui dépassent le champ d'application des cadres actuels de gouvernance publique.

Le Forum international des transports de l'OCDE (FIT/ITF) compte 59 pays membres et fait office de groupe de réflexion sur la politique des transports. Le FIT est le seul organisme mondial qui couvre tous les modes de transport. Il est administrativement intégré à l'OCDE, mais politiquement autonome.

Le rapport²⁸ publié par cet organisme intergouvernemental décrit comment un nouveau cadre de gouvernance publique à l'ère des algorithmes pourrait prendre forme. Cette étude de l'OCDE vise à améliorer les connaissances générales de la science des données par les décideurs politiques et à s'assurer que les politiques sont adaptées à un monde de plus en plus algorithmique. De nombreuses conclusions concernent les pratiques générales de gouvernance et ne sont pas spécifiques au transport en raison de la nature émergente de ces défis.

Le groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement a fait ressortir dans son rapport final « ACT » la reconnaissance par toutes les parties prenantes de l'importance fondamentale de la numérisation, de la nécessité d'accroître la visibilité des données et des interactions tout au long de la chaîne d'approvisionnement : c'est un facteur incontournable du développement et déploiement d'une stratégie multipartenaire cohérente des données de la chaîne d'approvisionnement du Canada.

Le gouvernement fédéral et ceux des provinces n'ont d'autre choix que de placer les données au cœur de leurs processus décisionnels internes et de partager ces données entre eux.

Il s'agit ni plus ni moins d'établir un principe opérationnel en faveur de l'ouverture et une exigence de partage des données entre les ministères et les différents paliers de gouvernements, afin que les politiques soient éclairées par les meilleures analyses de données de l'ensemble et de chacun d'entre eux.

Les avantages économiques de l'amélioration du partage des données au sein des différents secteurs publics et privés, tout comme entre ces deux secteurs, sont appuyés par de nombreuses études. L'une d'entre elles, contenue dans un récent rapport de l'OCDE²⁹, fait ressortir les avantages économiques et sociétaux de la promotion de l'accès aux données et de leur partage.

²⁸ Pour en savoir plus, consulter ITF [Governing Transport in the Algorithmic Age OECD 2019](#)

²⁹ OCDE : [Améliorer l'accès aux données et leur partage : Concilier les risques et les avantages de la réutilisation des données dans les sociétés](#), 2019 (en anglais)

Ce rapport mérite l'attention des décideurs au Canada : globalement l'accès et le partage des données génèrent des avantages sociaux et économiques d'une valeur comprise entre 0,1 % et 1,5 % du produit intérieur brut (PIB), dans le cas des données du secteur public, et entre 1 % et 2,5 % du PIB lorsqu'on inclut également les données du secteur privé.

Les avantages de la normalisation se traduisent par une réduction des coûts d'adaptation technique pour un plus grand nombre d'entreprises ainsi que pour les pouvoirs publics, par une diminution des obstacles à l'entrée sur les marchés ou au développement de produits ou de services entièrement nouveaux.

Ces avantages devraient être pertinents en particulier pour les PME qui ne peuvent normalement pas influencer la priorisation de la normalisation. Les PME bénéficieraient aussi largement d'une plus grande disponibilité des données du secteur public, car elles ne peuvent généralement pas créer elles-mêmes de grands bassins de données.

Ce facteur est d'autant plus important que l'accessibilité aux données de qualité est le plus grand défi de la chaîne d'approvisionnement pour les PME. Celles-ci semblent éprouver des difficultés avec la disponibilité, l'ancienneté et la qualité des données qu'elles utilisent pour leurs opérations de chaîne d'approvisionnement³⁰.

Les travaux de l'OCDE sur l'accès et le partage des données ont toutefois révélé la nécessité de cadres de gouvernance des données plus cohérents, car l'accès et le partage des données se font de plus en plus entre secteurs et juridictions. Bon nombre des avantages découlant de l'accès et du partage des données reposent sur le fait que les données créées dans un domaine et un secteur peuvent fournir des informations supplémentaires lorsqu'elles sont appliquées dans un autre domaine ou secteur.

L'adoption de la [stratégie européenne en matière de données](#) est une illustration concrète de cette analyse de l'OCDE. Cette stratégie doit permettre à l'Union européenne de devenir un acteur de premier plan dans une société axée sur les données.

Sa mise en œuvre a pour objectif la **création d'un marché unique des données** d'ici 2030, la libre circulation de ces dernières au sein de l'UE dans l'intérêt des entreprises, des chercheurs et des administrations publiques, entre les secteurs prioritaires retenus.

Pilier essentiel de la stratégie européenne, la [loi sur la gouvernance des données](#), dont l'entrée en vigueur est prévue pour cette année, mettra davantage de données à disposition et établira des règles qui détermineront qui peut accéder à quelles données, comment les utiliser et à quelles fins, dans tous les secteurs économiques de l'UE. Ce dispositif de gouvernance devrait permettre de générer 270 milliards d'euros de PIB supplémentaire pour les États membres de l'UE d'ici à 2028 en s'attaquant aux problèmes juridiques, économiques et techniques à l'origine d'une sous-utilisation des données.

³⁰ Pour en savoir plus, voir : Vecteurs Québec : [Les plus grands défis de la chaîne d'approvisionnement pour les PME](#)

Grâce au pouvoir des données, les fonctionnaires adéquatement formés et équipés seront effectivement en mesure de transformer la façon de travailler, de prendre des décisions et d'offrir les services des gouvernements au Canada tels que mis de l'avant par l'ensemble de ces vingt-trois recommandations en ce qui concerne la chaîne d'approvisionnement au Canada.

4. ENJEUX ET POSSIBILITÉS À L'INTERNATIONAL

Les chocs des chaînes d'approvisionnement mondiales résultant de la pandémie, de la concurrence stratégique croissante avec la Chine et de l'invasion de l'Ukraine par la Russie ont mis en relief **le triple impératif de sécurité, de résilience et d'agilité de la chaîne d'approvisionnement au Canada** et avec nos principaux partenaires en Amérique du Nord, en Europe et en Asie.

La guerre en Ukraine représente un nouveau défi majeur pour l'économie mondiale. Les dernières simulations effectuées par les économistes de l'OMC³¹, qui modélisent le scénario à long terme d'un découplage de l'économie mondiale en deux blocs rivaux, montrent que le coût d'opportunité du passage à la rivalité géopolitique est estimé à 8,7 % du revenu réel au niveau mondial, les économies les plus vulnérables devant faire face à des coûts d'opportunité atteignant 11,3 %.

En 2023, la croissance du commerce mondial devrait rester faible, malgré une légère amélioration des projections concernant le PIB faites à l'automne dernier, selon de nouvelles prévisions des économistes de l'OMC sorties le 5 avril³². Freiné par les effets de la guerre en Ukraine, l'inflation obstinément élevée, une politique monétaire plus rigoureuse et l'incertitude des marchés financiers, le volume du commerce mondial des marchandises devrait croître de 1,7 % cette année, après avoir augmenté de 2,7 % en 2022. Cette augmentation moins importante que prévu est due à la chute enregistrée au quatrième trimestre.

Les grandes puissances s'affrontent pour façonner l'infrastructure numérique émergente qui devrait déterminer la prospérité et la sécurité des États dans les décennies à venir. La Chine est le fer de lance d'un groupe d'États autocratiques déterminés à promouvoir une vision techno autoritaire de l'ère numérique, tandis que les partenaires transatlantiques ne convergent que progressivement vers leur vision d'une infrastructure numérique ouverte. Le Canada n'échappe pas à ces tendances et doit se préparer à faire face à cette nouvelle donne géopolitique conflictuelle.

De nombreux spécialistes affirment que la mondialisation est morte et que le commerce mondial a atteint son apogée. De nouveaux concepts comme la délocalisation amicale des chaînes d'approvisionnement, la démondialisation et le découplage tendent à dominer ce débat³³. Force est de reconnaître la montée en puissance de trois grands pôles régionaux en Asie, en Europe et en Amérique du Nord. Les tendances technologiques, démographiques et géopolitiques actuelles ne font qu'approfondir les échanges commerciaux au sein de chacune de ces régions, aucune de celles-ci n'étant autosuffisante.

³¹ Source : OMC, 23 février 2023, [Un an de guerre en Ukraine : L'impact sur le commerce mondial et le développement](#)

³² Source : [Perspectives du commerce mondial](#), OMC, 5 avril 2023
et statistiques

³³ Pour en savoir plus, voir le panel d'experts du PIIE : [Globalization is dead—long live globalization!](#)

En retraçant l'essor de trois grands pôles régionaux de chaînes de production en Asie, en Europe et en Amérique du Nord, Shannon K.O'Neil démontre, dans son dernier ouvrage³⁴, comment les pays qui commercent avec des pays plus proches ont acquis un avantage concurrentiel.

Les chaînes de production régionales rendent les produits plus compétitifs, car elles peuvent s'appuyer sur des compétences, des coûts de main-d'œuvre, des matières premières, des financements et des accès à des marchés différents.

Cette régionalisation a renforcé la compétitivité économique et la prospérité en Europe et en Asie. Il pourrait en être de même pour l'Amérique du Nord si les États-Unis mettaient en pratique ce que la secrétaire au trésor **Janet L. Yellen** préconisait le 13 avril 2022 dans un [discours prononcé](#) avant la réunion du FMI.

Celle-ci appelait notamment à favoriser la délocalisation amicale des chaînes d'approvisionnement vers un grand nombre de pays de confiance, afin de continuer à étendre l'accès au marché en toute sécurité, en réduisant les risques pour l'économie américaine ainsi que pour ses partenaires commerciaux de confiance à commencer par le Canada et le Mexique.

Les États-Unis demeurent moins intégrés avec leurs voisins immédiats que leurs rivaux commerciaux asiatiques ou européens, et ceci malgré le développement d'une plateforme manufacturière nord-américaine mise de l'avant par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) de 1993. Cet accord révisé fut révisé en 2020 sous la forme de l'Accord Canada États-Unis Mexique (ACEUM) face à l'insistance de Donald Trump. Une plus grande partie des échanges commerciaux des États-Unis se fait toujours davantage avec des pays extérieurs au marché nord-américain qu'à l'intérieur de celui-ci.

« Les États-Unis sont confrontés à un grand défi politique. La sécurité physique et économique de ce pays dépend directement de relations solides avec ses voisins immédiats le Canada et le Mexique. Pourtant, les questions nord-américaines - y compris les frontières et l'immigration, la santé publique, la sécurité énergétique, l'environnement et autres - sont généralement considérées de manière isolée, à travers un prisme de politique intérieure. Cette déconnexion est préjudiciable aux intérêts des trois partenaires nord-américains³⁵ ». (Ian Bremmer, traduction libre de l'auteur).

C'est dans ce contexte instable que les observations du rapport du groupe de travail national « ACT » méritent toute notre attention. Celui-ci souligne à quelques reprises dans son narratif le risque de perte de confiance envers le Canada à l'international en raison de l'état actuel de la chaîne d'approvisionnement qui approche de son point de rupture :

« Les perturbations majeures observées au cours des deux dernières années ont mis en lumière des problèmes nouveaux et de longue date qui doivent être réglés maintenant, avant que la réputation de notre pays en tant que partenaire commercial fiable ne soit encore plus ternie, tel que nous l'ont mentionné divers intervenants et partenaires d'affaires des États-Unis. » (p.5)

³⁴ [The Globalization Myth: Why Regions Matter](#) (Council on Foreign Relations Books), October 18, 2022, by Shannon K O'Neil

³⁵ Source: Ian Bremmer, président [Eurasia Group](#) dans [Top risks 2023](#), January 10th, 2023

« L'absence de leadership fédéral est perçue comme un manque de priorisation de la croissance, de la santé et de la surveillance de notre chaîne d'approvisionnement. En l'absence d'une voie définitive pour la croissance future de ce système économique complexe, on craint que la réputation du Canada en tant que partenaire commercial fiable ne soit remise en question, ce qui réduirait les opportunités économiques. » (p.51)

Ces deux citations soulignent la dimension internationale critique de la chaîne d'approvisionnement au Canada et de son maillon central, le corridor commercial du Saint-Laurent et des Grands Lacs au cœur de l'Amérique du Nord.

« Mes amis, je sais que j'ai été critiqué pour avoir dit cela, mais je ne changerai pas d'avis. Nous allons nous assurer que la chaîne d'approvisionnement de l'Amérique commence en Amérique. »³⁶
Président Biden,
traduction libre de l'auteur.

L'évolution de la relation économique avec notre marché le plus important, les États-Unis, que ce soit sous l'administration républicaine ou démocrate, est tout aussi préoccupante, sinon davantage que celle exprimée dans le rapport « ACT ». La principale différence entre ces deux administrations américaines réside dans le fait que celle du président Trump a été marquée par des déclarations intempestives alors que l'administration Biden a adopté des lois et publié des décrets pour faire de l'abandon de la libéralisation du commerce une réalité :

- La loi sur les microprocesseurs « CHIPS » et sur les sciences, la loi bipartisane sur les infrastructures et celle sur la réduction de l'inflation (IRA) sont accompagnées d'investissements massifs y compris dans le secteur des transports.
- Ce train de mesures constitue la tentative américaine de politique industrielle la plus ambitieuse depuis des décennies, accompagnée de multiples décrets examinant la résilience de la chaîne d'approvisionnement américaine et imposant des contrôles à l'exportation sans précédent visant la Chine.

Cet engagement répété du président Biden lors de son discours sur l'état de l'Union et le fort consensus bipartisan sur lequel il s'appuie ne sont pas de bon augure pour la poursuite d'un agenda robuste de collaboration nord-américaine et de « délocalisation amicale ».

Les trois dirigeants nord-américains ont pourtant **déclaré**, lors de leur dernière rencontre trilatérale à Mexico leur détermination à « renforcer la sécurité, la prospérité, la durabilité et l'inclusion dans notre région grâce à des engagements reposant sur six piliers : 1) diversité, équité et inclusion ; 2) changements climatiques et environnement ; 3) compétitivité ; 4) migration et développement ; 5) santé ; 6) sécurité régionale. Pour stimuler la compétitivité de la région, les trois pays chercheront à forger des chaînes d'approvisionnement régionales plus solides.³⁷ »

³⁶ Source: President Biden's [State of the Union Address](#), February 7th, 2023

³⁷ Source: [Déclaration de l'Amérique du Nord 10 janvier 2023](#) Mexico (Mexique)

Ces promesses ne masquent pas l'incapacité des trois partenaires nord-américains à résoudre les différends commerciaux, ce qui menace la coopération régionale. Les problèmes persistants concernant la politique énergétique, les règles relatives au contenu des véhicules automobiles et les barrières commerciales agricoles qui menacent dangereusement l'intégration économique nord-américaine ne semblent pas près d'être résolus.³⁸

Dans cette ligne de réflexion, Dan Ciuriak (Fellow Institut CD Howe) faisait valoir, devant un [comité parlementaire](#)³⁹ à Ottawa en mars 2020, que l'Accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM) conclu durant la présidence Trump, loin de servir à renforcer les liens économiques déjà solides qui existent entre ces trois pays, était un pas en arrière dans l'intégration économique nord-américaine.

Il laisse le Canada exposé à des risques concernant l'accès futur à notre plus important marché et oblige le Canada à travailler dans un espace politique restreint pour préparer notre avenir dans une économie axée sur les données.

« Par rapport au statu quo établi par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en vigueur, nous estimons que l'ACEUM a un impact négatif sur l'économie canadienne, réduisant son PIB de façon permanente de 0,4 %. Par rapport à une base de référence qui inclut l'expiration de l'ALENA et la mise en place des tarifs américains de la section 232, notre chiffre est comparable à celui publié par Affaires mondiales Canada (AMC). Pour les États-Unis, nous obtenons une estimation de -0,1 pour cent, ce qui est proche de l'estimation officielle de la US International Trade Commission (USITC) de -0,12 pour cent » -Dan Ciuriak (traduction de courtoisie).

Selon Dan Ciuriak, la principale raison de cet impact négatif réside dans des règles d'origine plus restrictives, qui induisent une plus grande déviation des échanges vers les intrants de production nord-américains. Cela a pour effet de faire de l'Amérique du Nord une plateforme de production moins efficace. L'impact de ce phénomène sur le Canada et le Mexique est plus important que pour les États-Unis : le Canada et le Mexique ont une part plus importante de la production qui doit se conformer à ces nouvelles règles pour être vendue aux États-Unis.

Pour sa part, un [rapport substantiel du Brookings Institute](#)⁴⁰ (*« Horizon 2023 Construire des chaînes d'approvisionnement plus intégrées, résilientes et sûres en Amérique du Nord »*), publié de façon très opportune quelques jours avant la visite du président Biden à Ottawa les 23 et 24 mars 2023, traite de l'importance de l'accord de libre-échange nord-américain (ACEUM) pour l'Amérique du Nord dans la poursuite de l'objectif commun de construire des chaînes d'approvisionnement plus intégrées, plus sûres et plus résilientes, et examine les investissements et les politiques complémentaires supplémentaires qui sont nécessaires.

³⁸ Pour en savoir plus: [North American leaders make little progress on the hard issues](#), Peterson Institute for International Economics (PIIE) Gary Clyde Hufbauer (PIIE) and Jeffrey J. Schott (PIIE)

³⁹ Voir enregistrement vidéo du témoignage sur le [site du Sénat](#) – début 15^e minute

⁴⁰ [usMca 2023 forward Building more integrated, resilient, and secure supply chains in North America](#)

Le corridor économique stratégique du Saint Laurent-Grands Lacs au cœur de l'Amérique du Nord et son prolongement naturel vers l'Europe ne peut atteindre son plein potentiel de croissance sans la création d'une chaîne d'approvisionnement intelligente ni sans la réalisation d'un marché intérieur unique au Canada.

Ce rapport comprend des contributions d'experts des États-Unis, du Canada et du Mexique ainsi que des points de vue plus courts de hauts fonctionnaires et de dirigeants de l'industrie, de la société civile et du monde universitaire. La gamme de recommandations de ce rapport décrit les investissements et les politiques nécessaires pour maximiser les opportunités présentées dans le but d'accroître le commerce nord-américain qui soutient déjà plus de 9,5 millions d'emplois dans toute la région (dernières estimations du Brookings USMCA Tracker).

Cette étude traite également des politiques complémentaires nécessaires dans les trois pays conjointement avec l'ACEUM – qui aideront l'Amérique du Nord à construire les chaînes d'approvisionnement plus intégrées, plus résilientes et plus sûres dont elle a besoin.

L'accent mis dans le rapport sur les chaînes d'approvisionnement reflète l'opportunité présentée par les investissements importants que les États-Unis, en particulier, réalisent dans le développement des semi-conducteurs, des véhicules électriques, des matériaux critiques et des énergies propres. En travaillant ensemble pour améliorer la fiabilité et la fluidité de nos chaînes d'approvisionnement, le Canada, les États-Unis et le Mexique doivent saisir l'occasion d'améliorer la proposition de valeur globale nord-américaine, chaque partenaire ayant un rôle à y jouer.

Le rapport du Brookings Institute souligne aussi que la relocalisation des chaînes d'approvisionnement est un impératif de sécurité nationale :

- Premièrement, la Chine est considérée comme un concurrent stratégique. La volonté de la Chine de restreindre le commerce pour faire pression sur les gouvernements concernant une série de questions non commerciales a mis en évidence la façon dont la dépendance commerciale de l'Amérique du Nord vis-à-vis de la Chine expose chaque pays à la coercition. De ce point de vue, le renforcement des chaînes d'approvisionnement nord-américaines est un objectif de sécurité nationale.
- Deuxièmement, la pandémie du COVID-19 a mis en évidence la fragilité des chaînes d'approvisionnement mondiales, qui sont devenues vulnérables aux perturbations en raison de la priorité accordée par les entreprises à l'efficacité, à la fabrication en flux tendu et à la réduction des stocks.
- Troisièmement, les pertes d'emplois dans l'industrie manufacturière ont conduit à mettre l'accent sur la revitalisation de l'industrie manufacturière et sur l'expansion des chaînes d'approvisionnement nord-américaines en tant que moteurs de croissance, d'efficacité et de la compétitivité.

S'attaquer aux mesures non tarifaires (MNT) est une autre politique complémentaire nécessaire pour soutenir l'expansion et l'approfondissement des chaînes d'approvisionnement en Amérique du Nord. La duplication des exigences, en matière d'essais et de certification, préalables à l'utilisation des marchandises dans les chaînes d'approvisionnement nord-américaines crée des coûts et des retards inutiles.

La circulation des données à travers l'Amérique du Nord, tout comme sa réglementation, est un autre domaine pour lequel l'ACEUM fournit un cadre important et dans lequel des travaux supplémentaires sont nécessaires dans le contexte du renforcement des chaînes d'approvisionnement nord-américaines. En effet, Dan Ciuriak fait remarquer que l'ACEUM crée un cadre politique stable qui devrait faire de l'Amérique du Nord une destination d'investissement de plus en plus attrayante pour les technologies numériques, dont beaucoup seront nécessaires pour réaliser la croissance de la fabrication et des chaînes d'approvisionnement. Ce point souligne plus largement les façons multidimensionnelles dont l'ACEUM peut réduire le risque et l'incertitude politique et améliorer l'environnement d'investissement dans tous les pays.

La convergence de tensions internes et externes croissantes justifie amplement l'appel urgent à l'action, la collaboration et la transformation lancé par le groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement « ACT ».

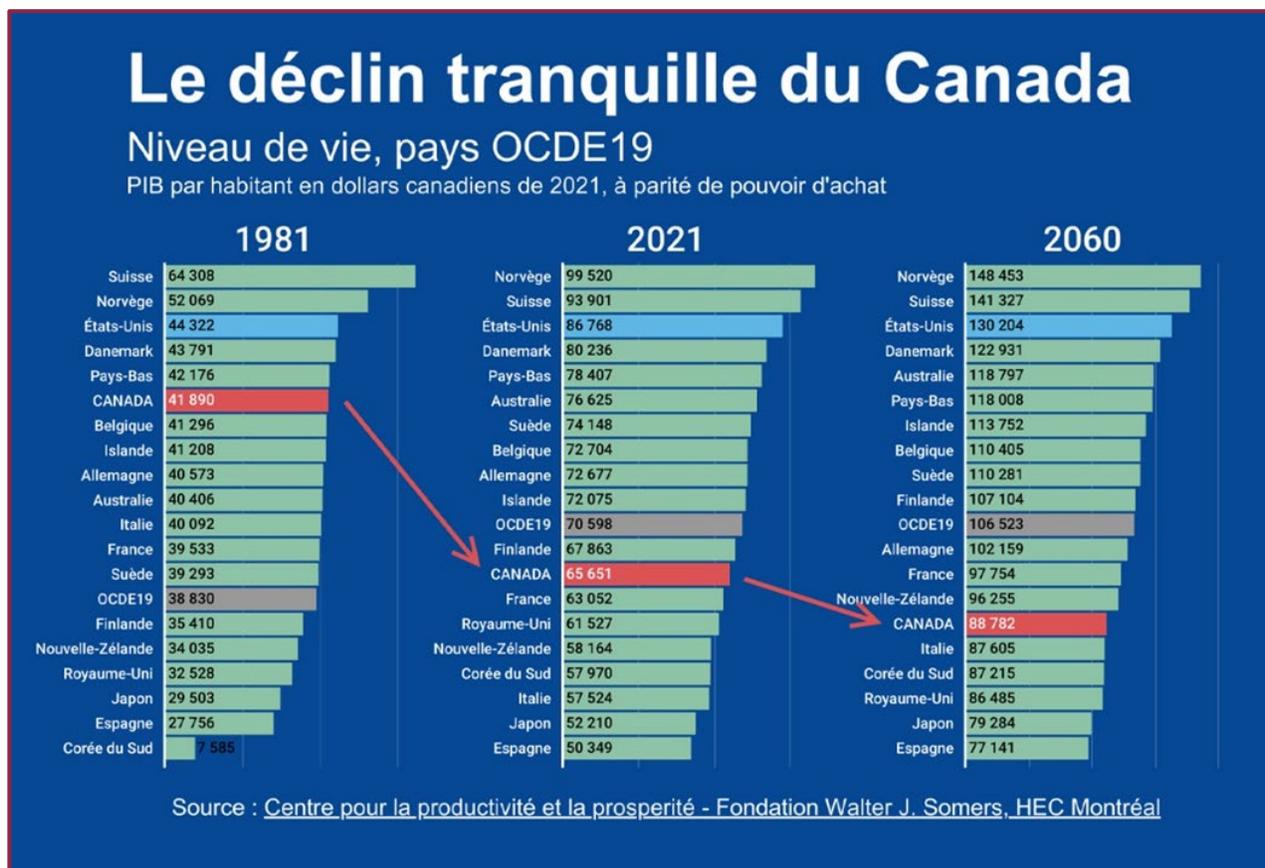
La mise en œuvre de cette réforme structurante essentielle nous permettra d'assumer le rôle de partenaire crédible et performant des États-Unis et de l'Europe dans le processus conjoint nécessaire de renouvellement, de revitalisation et de "reconstruction en mieux" de la communauté démocratique la plus puissante de l'histoire moderne.

Deux initiatives récentes s'inscrivent dans cette perspective. La première, plus spécifique, implique le Canada. La deuxième, plus large, relève de la coopération transatlantique bilatérale entre les États-Unis et l'UE, mais pourrait éventuellement inclure le Canada :

1. La [décision](#) du 20 février 2023, par le Conseil de l'UE, de confirmer une invitation par les trois pays coordinateurs du projet, l'Allemagne, la France et Chypre de participation du Canada au **projet CSP "réseau de plateformes logistiques en Europe et d'appui aux opérations"** en réponse à sa demande introduite en juin 2022.
 - L'objectif du **projet CSP "NetLogHubs"** est d'utiliser un réseau d'installations logistiques existantes pour les activités d'un réseau multinational afin de préparer les équipements pour les opérations, de partager l'utilisation des espaces de dépôt pour les pièces détachées ou les munitions, et d'harmoniser les activités de transport et de déploiement. Ce réseau permettra de réduire le temps de réaction aux besoins d'approvisionnements identifiés et de renforcer les capacités ainsi que la durabilité des opérations militaires. Ce projet CSP est également étroitement associé au projet CSP "mobilité militaire".
2. La Maison-Blanche et la Commission européenne viennent de signer [un accord administratif](#) dans lequel chacune s'engage à accélérer les progrès dans le domaine de l'intelligence artificielle (IA) dans le but d'améliorer l'agriculture, les soins de santé, les prévisions climatiques et les interventions d'urgence.

- Ce nouvel accord entre la Maison-Blanche et la Commission européenne a été négocié par le [Conseil du commerce et de la technologie UE-États-Unis](#), lancé en 2021. Ce conseil sert de plateforme permanente pour la **coopération transatlantique dans des domaines tels que la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et les technologies émergentes.**

5. LE « DÉCLIN TRANQUILLE » DE LA COMPÉTITIVITÉ AU CANADA



Du rapport de [la Commission Macdonald](#) en 1985 à celui du [Conseil des Académies canadiennes](#) en 2018 et ceux de l'OCDE et du FMI, certains cités dans ce document, ce ne sont pas les études qui manquent relatant les faiblesses persistantes de notre capacité d'innovation et de productivité.

L'OCDE, dans un [rapport d'octobre 2021](#) prévoit que le Canada pourra au mieux atteindre une croissance du PIB réel par habitant de seulement 0,7 % par an sur la période 2020-2030⁴¹. **Cette tendance nous place à l'avant-dernière place des pays avancés.**

⁴¹ Pour en savoir plus, consulter le commentaire publié dans le Business Council of British Columbia: [OECD predicts Canada will be the worst performing advanced economy over the next decade...and the three decades after that](#), 14 décembre 2021

Les faiblesses persistantes de notre capacité d'innovation et de productivité sont soulignées dans l'étude précédemment citée du [Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers \(CPP\)](#) sur le retard de productivité du Canada. L'analyse comparative de la performance canadienne est développée dans le [plus récent bilan comparatif](#)⁴² de l'indice de compétitivité subnationale transatlantique en matière d'innovation (voir les faits saillants dans l'encadré qui suit).

Faits saillants⁴³ :

- Le Canada fait face à une pénurie croissante de connaissances et de compétences dans le domaine du numérique et des STEM (Science, Technologie, Engineering, Mathématiques).
- Cette pénurie entraîne des répercussions sur l'emploi à court terme, ainsi que sur la croissance économique à long terme. Pour combler ce fossé et améliorer les niveaux d'emploi professionnels, scientifiques, et scientifiques et techniques, au Canada, les décideurs doivent investir dans la formation et le développement des compétences.
- Ce faisant, le Canada peut encore améliorer les niveaux de connaissance et de compétence du personnel en R&D en augmentant le nombre de Canadiens entrant dans les domaines de la recherche et de la technique.
- **L'une des raisons pour lesquelles il est vital pour le Canada d'accroître l'efficacité et l'impact de la R&D est de stimuler les niveaux de productivité du pays, qui sont en perte de vitesse depuis longtemps :**
 - **En fait, chaque heure travaillée par les employés contribue 16 \$ de moins au PIB au Canada qu'aux États-Unis.**
 - **Le Canada, ainsi que ses provinces, doit faire de l'augmentation de la croissance de la productivité un élément clé de ses stratégies d'innovation (d'où la nécessité d'agir maintenant pour résoudre les défis de la chaîne d'approvisionnement et réaliser le marché intérieur unique. *Note de l'auteur.*)**
- Par ailleurs, La plupart des provinces canadiennes n'exportent que très peu de produits de haute technologie.

Le secteur universitaire canadien, considéré comme un moteur de l'innovation, contribuerait par inadvertance à cette faiblesse persistante de notre capacité d'innovation et de productivité selon l'étude publiée⁴⁴ en avril 2023 par le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI). Les quinze universités canadiennes les plus actives en matière de recherche représentent 79 % de l'ensemble des fonds alloués à la recherche par voie concurrentielle au Canada et 83 % de l'ensemble de la recherche sous contrat dans le secteur privé au Canada.

⁴² Pour savoir plus, voir le tableau interactif : « The Transatlantic Subnational Innovation Competitiveness Index: [Data Visualization](#) », ITIF

⁴³ Pour en savoir plus sur la méthodologie, [consulter ce site](#). Traduction libre de l'auteur

Source : [The Transatlantic Subnational Innovation Competitiveness Index Report](#)

⁴⁴ **“An Economic Mirage How Canadian Universities Impact Freedom to Operate”**-James W. Hinton, Mardi Witzel and Joanna Wajda: CIGI Papers No. 274

Néanmoins, notre déclin est plus marqué que celui d'autres marchés développés.

Pour une petite économie ouverte comme le Canada tributaire du commerce international, cette performance décevante a de réelles conséquences sur le potentiel de croissance du pays.

Dans un contexte où les entreprises investissent peu dans la recherche et le développement, l'étude du CIGI constate que le secteur universitaire canadien, nettement moins performant en matière de commercialisation que ses homologues américains, favorise sans le vouloir une forte tendance à ce que la propriété intellectuelle générée au Canada (y compris les brevets) atterrisse entre les mains d'entreprises étrangères :

« Par inadvertance, mais en termes très concrets, la recherche « **U15** »⁴⁵ financée par le gouvernement fédéral génère plus d'avantages économiques pour les entreprises et les pays étrangers que pour le Canada. En fin de compte, les bons résultats du Canada en matière d'invention ne sont pas synonymes d'innovation canadienne. L'invention consiste à créer quelque chose de nouveau, tandis que l'innovation consiste à l'utiliser ; dans un cas, il s'agit de faire un saut et dans l'autre, de récolter les fruits. Bien trop souvent, le Canada ne récolte pas les fruits de sa propre invention »⁴⁶ (traduction de courtoisie).

Dans sa récente [édition des Perspectives économiques mondiales](#), les Services économiques d'EDC prévoient un repli de la croissance de l'économie intérieure du Canada à tout juste 0,2 % en 2023, sous l'effet de la baisse du cours des produits de base, du ralentissement de l'activité du marché de l'habitation et de l'endettement élevé des consommateurs.

La morosité des perspectives de croissance mondiales et la réduction de nos parts de marché nous obligent à penser différemment :

Depuis le début du millénaire, l'apport des exportations au PIB est passé de 38 à 30 % en 2021. Selon les propos du Vice-président et économiste en chef d'EDC, Stuart Bergman : « *la raison de cette chute est simple : le Canada perd des parts de marché, même si les exportateurs n'ont jamais été aussi mondialisés et continuent de récolter les avantages de s'approvisionner à l'extérieur du pays et de diversifier leurs chaînes d'approvisionnement.*

Pendant l'année 2000, la contribution du Canada aux exportations mondiales de marchandises avoisinait 4 %. À l'époque, notre pays jouait dans « la cour des grands » même s'il générait un peu plus de 2 % du PIB mondial. En 2021, cette part a pratiquement été divisée par deux, et ramenée à seulement 2,3 %⁴⁷ ». Le Canada a perdu des parts à mesure que d'autres marchés ont émergé.

⁴⁵ **U15** : cet acronyme regroupe certaines des universités canadiennes les plus actives en matière de recherche, représente 79 % de l'ensemble des fonds alloués à la recherche par voie concurrentielle au Canada et 83 % de l'ensemble de la recherche sous contrat dans le secteur privé au Canada. L'article cité à la référence précédente liste ces universités.

⁴⁶ Source : CIGI Paper No. 274 en référence (53) page 2

⁴⁷ Pour en savoir plus : lire le propos économique publié le 16 février 2023 par EDC : [Canada : la croissance passe par la diversification](#)

La plupart de nos exportations sont destinées à une poignée de partenaires commerciaux traditionnels ; nos exportations vers les économies avancées totalisent près de 90 % de l'ensemble de nos ventes à l'étranger. Ces marchés représentent un peu plus de 50 % de l'économie mondiale, mais à peine 14 % de la population du globe.

Cette concentration est problématique étant donné que ces pays enregistrent une croissance plus lente, se trouvent aux étapes ultérieures de leur développement et abritent des populations généralement plus âgées et décroissantes.

Cette réalité se répercute sur la vitesse à laquelle cette population consomme, et la cadence à laquelle elle importe les produits du reste du monde. En fait, au cours de la dernière décennie, la croissance des exportations du Canada vers les économies avancées a été assez modeste. Comme le potentiel de croissance à long terme dans ces marchés tend à tourner autour de 2 %. » Il y a fort à parier que la situation ne changera pas beaucoup. »

PASSER AU « MODE ACTION / COLLABORATION / TRANSFORMATION »: QUELQUES PISTES DE SOLUTIONS OPERATIONNELLES

Certaines des pistes identifiées proviennent d'initiatives récentes en cours au sein de la fonction publique fédérale ainsi qu'au Québec. Elles méritent d'être soulignées pour leur potentiel transformateur. D'autres découlent d'initiatives analogues à l'international, quelques-unes résultent de l'analyse de précédents et d'expériences pertinentes. Elles ont toutes en commun le caractère opérationnel et leur emphase sur la résolution des enjeux de gouvernance, la capacité d'exécution et d'utilisation des données.

La plupart des gouvernements des pays membres de l'OCDE sont confrontés à des enjeux analogues. Deux d'entre eux offrent des précédents récents d'initiatives d'examen indépendants dont nous pourrions nous inspirer au Canada :

- Le premier réside dans l'examen indépendant de la fonction publique australienne dont le [rapport final](#) a été remis en 2019. Ce rapport sert de base à la mise en œuvre accélérée d'un [programme ambitieux et durable](#) de réforme de la fonction publique australienne (FPA).
- Le second est détaillé dans les termes de référence de l'[Examen indépendant de la gouvernance et de la responsabilité](#) annoncée en juillet 2022 par le gouvernement britannique dans la foulée de la « [Déclaration sur la réforme du gouvernement](#) » publiée à Londres en juin 2021.

L'OCDE pour sa part offre des analyses et des recommandations de politiques publiques très solides et pertinentes tout comme les initiatives prises par l'Union européenne.

1. DE LA FRAGMENTATION AU RASSEMBLEMENT ET À LA MUTUALISATION DES RESSOURCES ET DES EFFORTS

Le rapport du groupe de travail national « ACT », tout comme les deux rapports publiés la même année par le Conseil des ministres responsables des transports et par le Comité permanent de la Chambre des communes sur les transports, comprennent une série de recommandations à court et à long terme.

Seule la mise en œuvre conjointe de ces recommandations permettra de relever les défis de la chaîne d'approvisionnement comme ceux liés aux changements opérationnels, à la fiabilité et à la résilience des services, aux pénuries de main-d'œuvre, aux contraintes de capacité, aux infrastructures, à la visibilité, aux incertitudes réglementaires et aux changements dans la gouvernance.

Le morcellement de la responsabilité au sein du gouvernement fédéral est démultiplié par le nombre de juridictions au Canada, et d'intervenants du secteur ainsi que par la complexité de la relation bilatérale avec les États-Unis. Pour être efficace, la réponse du Canada doit non seulement être intégrée et cohérente, mais aussi être agile et centrée sur les résultats.

La multiplicité des stratégies fédérales et provinciales ne peut compenser ni occulter l'absence dommageable d'une stratégie nationale codéveloppée et mise en œuvre en collaboration par le gouvernement fédéral et ceux des provinces, les municipalités portuaires avec les parties prenantes du privé.

La mobilisation requise pour cette mise en œuvre cohérente sera assurée dans la mesure où elle s'appuiera sur des initiatives de collaboration pilotées par des champions au sein des écosystèmes régionaux tels que ceux composés des différents corridors et portes stratégiques de la chaîne d'approvisionnement du Canada.

Cette mobilisation nécessite l'adoption de modèles d'organisations "agiles" conçus à la fois pour leur stabilité et leur dynamisme en un réseau d'équipes au sein d'une culture centrée sur « l'action, la collaboration et la transformation » entre les parties prenantes.

Attributs d'un modèle agile et performant de collaboration multipartenaire :

UN ENGAGEMENT SOUTENU DES PARTIES PRENANTES	FAVORISER LA QUALITÉ DANS LA DYNAMIQUE DE PARTAGE DES CONNAISSANCES	UN FAISCEAU LASER SUR DES OBJECTIFS PRÉCIS ET MESURABLES	UN FORUM INDÉPENDANT
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Champion(s) engagé (s) <input type="checkbox"/> Proximité <input type="checkbox"/> Engagement soutenu des parties prenantes <input type="checkbox"/> Secrétariat multidisciplinaire modeste et proactif <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> avec des compétences pertinentes et complémentaires <input type="checkbox"/> Agilité et adaptabilité <input type="checkbox"/> Une posture publique discrète 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Des processus rigoureux d'adhésion et de partage dynamique <input type="checkbox"/> Intégration progressive des partenaires <input type="checkbox"/> Un contenu de qualité pour les partenaires <input type="checkbox"/> Forte confiance des partenaires dans la dynamique de partage des connaissances avec leurs pairs <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Stricte confidentialité et non-attribution <input type="checkbox"/> Pas de concurrence entre les partenaires <input type="checkbox"/> Rétroaction continue des membres 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Proposition de valeur unique: créer un Espace commun de données pour une: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> chaîne d'approvisionnement plus flexible, souple, résiliente, compétitive et efficace. <input type="checkbox"/> Accès facile aux décideurs et aux contacts clés pertinents <input type="checkbox"/> La capacité de levier du Forum avec les partenaires publics et privés <input type="checkbox"/> Une approche cohérente de la programmation et du développement de partenariats <input type="checkbox"/> Axé sur les résultats, et non sur les événements (pas de discours, des conversations et des échanges) <input type="checkbox"/> Pertinence par rapport aux priorités des partenaires <input type="checkbox"/> Impact mesurable 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Pas un lobby <input type="checkbox"/> Politiquement neutre <input type="checkbox"/> Aucune déclaration publique <input type="checkbox"/> Discret mais pas secret <input type="checkbox"/> Pas une chambre de commerce

L'ampleur du défi posé par l'état de la chaîne d'approvisionnement et son impact sur la reprise économique au Canada, sa productivité et la création d'un marché intérieur unique et compétitif sont majeurs. S'y attaquer nécessite un nouveau cadre conceptuel adapté au contexte géopolitique actuel, à l'accélération de la crise climatique et de la transformation numérique.

Le défi de gouvernance et de capacité d'exécution auquel les politiques publiques au Canada sont confrontées nécessite une réponse systémique au centre de laquelle se trouve la transformation de nos modèles de fonctionnement et de collaboration. Cet impératif est non seulement le cas entre les intervenants du public au niveau fédéral, mais aussi entre ceux-ci et leurs homologues au provincial de même que ceux du privé.

Il appartient au Gouvernement du Canada de jouer le rôle qui lui revient, c'est-à-dire de rassembler des intervenants des secteurs publics et privés pour faciliter, organiser et réaliser le nécessaire chantier multipartenaire qui permettra le succès d'une stratégie nationale des données et de la chaîne d'approvisionnement.

L'engagement et la collaboration multipartenaire nécessitent l'établissement de processus ouverts et inclusifs dans lesquels :

- Toutes les parties prenantes pertinentes sont représentées, leurs rôles, responsabilités et modalités de participation identifiés, et leurs divers intérêts reconnus et rendus transparents ;
- Des mécanismes appropriés garantissent que les intérêts de toutes les parties prenantes sont pris en compte dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des cadres de gouvernance des données ;
- Les commentaires des parties prenantes font l'objet d'une attention et d'une considération appropriées et qu'une justification est donnée lorsque les commentaires ne sont pas pris en compte.

Cette nécessité est reconnue par les trois rapports de référence ; ils formulent des recommandations importantes en faveur d'une approche nationale qui permettra aux gouvernements du Canada et aux acteurs clés du secteur privé de travailler ensemble à la création de centres de données numériques qui amélioreront la planification, la prise de décisions en temps réel, et contribueront à la gestion efficace et fiable du réseau complexe des transports au Canada. Ils recommandent en outre un cadre réglementaire modernisé qui tient compte des besoins futurs d'un réseau de transport en évolution.

2. PERSPECTIVES SUR LES RECOMMANDATIONS : MODES DE GOUVERNANCE, COLLABORATION ET ORGANISATION

Les modes de gouvernance, de collaboration et d'organisation font l'objet de dix-huit recommandations dans les trois rapports publiés en 2022, dont dix pour le volet gouvernance/collaboration et huit pour les modes d'organisation (voir tableau page 28)

Ces recommandations considérées dans leur ensemble, avec le narratif qui les accompagne, font ressortir quelques points clés :

- Une modernisation et simplification nécessaires des cadres législatifs et réglementaires ;
- L'adoption de nouveaux mécanismes performants de collaboration-cocréation et mise en œuvre multipartenaire centrés sur les résultats à tous les niveaux ;
- Une réforme nécessaire des structures et des centres de responsabilités de la fonction fédérale pour favoriser l'agilité, la collaboration, le partage des données et des connaissances, de même que la performance.

Six de ces recommandations appellent quelques commentaires spécifiques (les numéros des recommandations sont repris du tableau page 29) :

10) Adopter un nouveau cadre législatif/réglementaire pour un plus grand partage des données et une plus grande transparence. (Comité parlementaire)	5) Réviser le mandat de l'Office des transports du Canada : indépendance, autorité et financement nécessaires pour réaliser son mandat. (Groupe de travail ACT)
1) Envisager la création d'une table pancanadienne de concertation des parties prenantes. (COMT)	6) Établir un poste de Commissaire à la chaîne d'approvisionnement au ministère des Transports. (Comité parlementaire)
7) Établir un Groupe consultatif permanent représentatif des principaux acteurs de la chaîne d'approvisionnement. (Comité parlementaire)	2) Créer un Bureau chaîne d'approvisionnement au sein du ministère des Transports pour l'ensemble des ministères fédéraux (Groupe de travail ACT)

La modernisation et simplification nécessaires du cadre normatif **(10)** est complexe ; elle ne touche pas que le portefeuille des transports, mais l'ensemble de l'appareil gouvernemental. La situation parlementaire actuelle est un facteur additionnel de complexité et d'immobilisme.

Les recommandations séparées de révision **(5)** du mandat de l'Office des transports du Canada (OTC) , par le groupe de travail « ACT » et de création **(6)** d'un poste de Commissaire à la chaîne d'approvisionnement, par le comité parlementaire, méritent plus de développement et d'être considérées ensemble pour éviter toute duplication.

Un comité parlementaire vient de se saisir à Ottawa de la crise à laquelle fait face l'OTC devant un nombre record de 34 000 plaintes avec un retard de 18 mois entre le moment où la plainte est soumise et où elle commence à être traitée.

Les travaux accomplis et les consultations menées par le comité parlementaire, le conseil des ministres des Transports ainsi que le groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement devraient constituer une base solide pour la considération parlementaire « rapide », en raison de l'urgence de la situation, des nécessaires amendements législatifs et réglementaires déposés par le gouvernement.

Les deux recommandations, analogues, de création **(1)** d'une table pancanadienne de concertation des parties prenantes (COMT) ou **(7)** d'un groupe consultatif permanent représentatif des principaux acteurs de la chaîne d'approvisionnement (comité parlementaire) répondent toutes les deux à l'appel urgent du groupe de travail national « ACT » : ***le moment est venu de collaborer intensément!***

Elles mettent l'accent sur une vulnérabilité majeure non seulement dans la gestion de la chaîne d'approvisionnement, mais aussi dans l'ensemble des interactions entre les secteurs publics privés et académiques.

2.1 Le budget fédéral 2023: Établissement du bureau de la chaîne d'approvisionnement (BCA)

Le budget fédéral de mars 2023 contient 48 références aux défis de la chaîne d'approvisionnement et inclue une série de mesures visant à renforcer les systèmes de transport et l'infrastructure des chaînes d'approvisionnement notamment :

- Un financement de 27,2 millions de dollars sur cinq ans, à compter de 2023-2024, à Transports Canada en vue de l'établissement d'un bureau des chaînes d'approvisionnement des transports qui travaillera avec l'industrie et d'autres ordres de gouvernement pour intervenir lors de perturbations et mieux coordonner les mesures visant à renforcer la capacité, l'efficacité et la fiabilité de l'infrastructure de la chaîne d'approvisionnement des transports du Canada ;
- La collaboration avec l'industrie, les provinces, les territoires et les peuples autochtones dans l'élaboration d'une **feuille de route à long terme** pour l'infrastructure de transport du Canada afin de mieux planifier et coordonner les investissements nécessaires pour soutenir la croissance commerciale future ;
- Un financement de 25 millions de dollars sur cinq ans, à compter de 2023-2024, à Transports Canada afin qu'il collabore avec Statistique Canada à **l'élaboration de données sur les chaînes d'approvisionnement des transports** qui aideront à réduire la congestion, à rendre nos chaînes d'approvisionnement plus efficaces et à éclairer la planification future de l'infrastructure – en recourant aux ressources existantes de Transports Canada pour faire progresser cette mesure ;
- Modifications à la Loi sur les transports au Canada afin de donner au ministre des Transports le pouvoir d'obliger les expéditeurs qui utilisent des services de transport sous réglementation fédérale à communiquer des données ;
- Modifications à la Loi sur les transports au Canada afin de prolonger temporairement, dans le cadre d'un projet pilote, la limite d'interconnexion dans les provinces des Prairies pour renforcer la concurrence ferroviaire ;
- Un examen de la Loi dérogatoire sur les conférences maritimes afin d'améliorer la concurrence maritime.

Ces mesures constituent un acompte à la Stratégie nationale sur la chaîne d'approvisionnement du Canada qui sera publiée dans les prochains mois et qui sera éclairée par les recommandations du rapport du Groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement (p.119).

Le budget fédéral de mars 2023 entérine à première vue l'une des recommandations stratégiques du groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement (ACT) ; l'établissement d'un bureau de la chaîne d'approvisionnement (BCA) au sein du ministère des Transports Canada :

- La définition dépouillée du mandat du BCA dans le budget fédéral est sujette à plusieurs interprétations. Elle est, à première vue, beaucoup plus restreinte que celle mise de l'avant par le groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement.
- Cette mesure budgétaire suscite beaucoup plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. En l'absence de clarifications essentielles, il n'est pas possible de confirmer que la recommandation n° 1 du groupe de travail a été retenue dans son ensemble par le gouvernement fédéral.
- Cette initiative soulève d'importantes questions de gouvernance intra et intergouvernementales qui détermineront sa capacité d'exécution et son impact sur les résultats attendus.

Le groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement a fait des recommandations détaillées sur cette proposition. Il sera très intéressant d'examiner dans quelle mesure celles-ci seront incluses dans le mandat, la gouvernance et l'organisation du BCA.

« Créer un Bureau *indépendant* de la chaîne d'approvisionnement pour *unifier la responsabilité et l'autorité du gouvernement fédéral* en matière de gestion de la chaîne d'approvisionnement des transports dans l'ensemble des ministères.

Justification : Le morcellement de la responsabilité de la chaîne d'approvisionnement nationale entre de nombreux ministères nuit à sa gestion. En l'absence d'un point de vue cohésif et d'un leadership unique pour la chaîne d'approvisionnement des transports, notamment la surveillance des **indicateurs de rendement clés (IRC)** et la production de rapports à leur sujet, les mesures prises par le Ministère pourraient avoir une incidence négative sur la productivité globale. **Il est urgent d'adopter une perspective globale qui s'étend à l'ensemble des ministères et des administrations pour établir une imputabilité claire et pour imposer des mesures qui appuient une chaîne d'approvisionnement hautement fonctionnelle, fiable, résiliente et adaptable.** » Source : rapport final du [Groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement au Canada](#).

Le rapport du groupe de travail national (ACT) élabore de la façon suivante cette première recommandation stratégique :

- Établir un leadership clair et unique au sein du gouvernement pour relever les défis de la chaîne d'approvisionnement et planifier sa flexibilité et sa durabilité à long terme.
- Donner le coup d'envoi aux mesures stratégiques à long terme, notamment les changements de gouvernance et l'élaboration de stratégies, tout en fournissant une réponse immédiate aux problèmes.
- Maintenir la dynamique d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement et démontrer l'importance d'assurer une chaîne d'approvisionnement fiable, résiliente et flexible.
- Commencer à créer un plan stratégique complet et à long terme exigeant des consultations approfondies.
- Agir pour répondre au besoin critique de travailleurs supplémentaires.
- Assurer la transparence des données et des rapports sur les indicateurs de rendement clés (IRC) pour le gouvernement, les intervenants et le public.
- Déterminer et atténuer les risques plus efficacement.
- Clarifier la réglementation et offrir une certitude aux intervenants et aux investisseurs

Selon le groupe de travail national sur la chaîne d’approvisionnement, le BCA devrait assumer les responsabilités suivantes :

- Élaborer, mettre en œuvre et soutenir la stratégie nationale de la chaîne d’approvisionnement des transports (comme décrit dans la mesure stratégique à long terme).
- Établir des priorités nationales à long terme liées à la chaîne d’approvisionnement des transports (conformément à la stratégie nationale de la chaîne d’approvisionnement des transports) et veiller à ce que le financement soit assujéti à des allocations budgétaires pluriannuelles versées en fonction des priorités nationales et non limité par les principes d’équité provinciaux ou régionaux.
- Il s’agit notamment de veiller à ce que le financement soit coordonné dans l’ensemble de la chaîne d’approvisionnement des transports pour des raisons d’efficacité.
- Diriger les politiques et la réglementation du gouvernement fédéral liées à la chaîne d’approvisionnement des transports, notamment la coordination entre les entités fédérales et la gestion des IRC du gouvernement.
- Rendre compte des activités et du rendement du BCA par rapport aux IRC de la chaîne d’approvisionnement des transports relevés dans la stratégie nationale de la chaîne d’approvisionnement.
- Prendre des mesures lorsque les IRC de la chaîne d’approvisionnement des transports ne sont pas respectés.
- Évaluer l’efficacité des investissements effectués par des programmes comme le FNCC pour veiller à ce que des ressources permanentes suffisantes soient disponibles pour les projets (comme il est indiqué dans la stratégie nationale sur les transports et la chaîne d’approvisionnement). Veiller également à ce que les investissements dans les infrastructures soient conformes aux possibilités et aux stratégies nationales, notamment la prévision des changements technologiques.
- Élaborer et maintenir des fonctions de risque et de durabilité pour surveiller l’évolution des technologies, de l’infrastructure et des processus de transport afin d’orienter les investissements futurs dans les infrastructures.
- Collaborer avec l’industrie pour gérer efficacement la chaîne d’approvisionnement des transports, notamment en matière d’échange de renseignements et de données, afin de se préparer et d’encourager l’utilisation de technologies qui amélioreront la fluidité et la résilience de la chaîne d’approvisionnement.
- Superviser et coordonner les groupes de travail sur les crises de la chaîne d’approvisionnement des transports gouvernement/industrie dans chaque province, dans les territoires et au niveau fédéral afin de se préparer et d’atténuer les perturbations imprévues (p. ex. le Groupe de travail sur les inondations en Colombie-Britannique), en particulier celles qui sont liées aux catastrophes naturelles.
- Imposer aux intervenants de la chaîne d’approvisionnement des transports la résolution d’exigences gouvernementales conflictuelles.

2.2 La portée actuelle des responsabilités du portefeuille de Transports Canada (TC)

Le plan ministériel de TC⁴⁸ le plus récent compte une trentaine de références à la chaîne d'approvisionnement et met de l'avant plusieurs mesures prioritaires pour améliorer le rendement et la fiabilité du réseau de transport, permettre l'expédition de produits vers des marchés et stimuler la croissance de l'économie canadienne.

Ce plan ministériel retient **trois responsabilités essentielles** pour le réseau de transports du Canada :

- A. Sûr et sécuritaire
- B. Écologique et novateur
- C. Efficace

La nature de cette troisième responsabilité essentielle⁴⁹, un réseau de transport efficace vise à :

- Soutenir l'efficacité de l'accès des produits aux marchés au moyen d'investissements dans les corridors commerciaux du Canada ;
- Adopter des règles et des politiques pour s'assurer que les voyageurs canadiens ont accès à suffisamment d'options et à un meilleur service ;
- Gérer les infrastructures de transport pour maintenir le rapport qualité-prix pour les Canadiens
- Traiter les problèmes liés aux goulots d'étranglement de la chaîne d'approvisionnement

La [structure organisationnelle de TC](#) est chapeauté par deux sous-ministres délégués et inclut les groupes chargés des programmes et services du ministère et ceux de soutien qui travaillent à l'Administration centrale, à Ottawa, ainsi que dans toutes les régions du pays. Transports Canada (TC) exécute plus de 50 lois liées au transport et partage les responsabilités inhérentes à l'exécution d'un bon nombre d'autres lois. Bien que ce ministère ne soit pas directement responsable de tous les aspects ou modes de transport, il entend exercer un leadership clé en veillant à ce que toutes les parties du réseau de transport du Canada fonctionnent efficacement ensemble.

Le groupe de travail national « ACT » souligne à juste titre l'urgence d'adopter une perspective globale qui s'étend à l'ensemble des ministères et des administrations pour établir une imputabilité claire et pour imposer des mesures qui appuient une chaîne d'approvisionnement hautement fonctionnelle, fiable, résiliente et adaptable.

La responsabilité ministérielle de TC est étendue ; force est cependant de reconnaître que son exercice performant nécessite la collaboration continue de plusieurs ministères et agences du fédéral de même que d'autres paliers de gouvernements au Canada. Il serait opportun de clarifier le mandat législatif du ministère en y confirmant formellement la gestion intégrée de la chaîne d'approvisionnement au Canada et en identifiant l'un des deux sous-ministres délégués comme **sous-ministre responsable d'un secrétariat interministériel la chaîne d'approvisionnement**.

⁴⁸ Pour en savoir plus, consulter Transports Canada : [Plan ministériel 2022-2023](#)

⁴⁹ Source : Transports Canada : [Plan ministériel 2022-2023](#), page 38

Le sous-ministre de la chaîne d'approvisionnement en serait le champion au sein de la fonction publique fédérale, négociateur en chef au niveau intergouvernemental et à l'international. Les différents centres de responsabilités et ressources du portefeuille seraient consolidés sous sa responsabilité.

Le portefeuille de Transports Canada (TC) ⁵⁰ avec ses 53 sociétés est déjà l'un des plus importants et diversifiés au gouvernement fédéral.

Ce ministère ne possède cependant pas le statut ni la portée du mandat des agences centrales tels le Bureau du Conseil privé (BCP) et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) :

- Le BCP a pour mission d'aider le gouvernement à réaliser ses priorités. En collaboration avec d'autres ministères et organismes, le BCP fait progresser le programme du gouvernement pour la fonction publique en appuyant la greffière du Conseil privé dans son rôle de chef de l'appareil gouvernemental⁵¹.
- Pour sa part, le secrétariat du Conseil du trésor⁵² (SCT) est l'organisme central qui agit comme organe administratif du Conseil du Trésor qui :
 - Joue le rôle de conseil d'administration du gouvernement ;
 - Supervise la gestion financière et les dépenses du gouvernement et s'occupe des questions relatives aux ressources humaines **et des initiatives de transformation numérique** ;
 - Est l'employeur de la fonction publique ;
 - Établit les lignes de conduite et les normes générales en matière d'administration, de gestion du personnel, de finances et de pratiques organisationnelles pour l'ensemble du gouvernement ;
 - Joue le rôle de comité du Conseil en ce qui a trait à l'approbation de la politique de réglementation et des règlements, et de la plupart des décrets.

La forte dimension interministérielle, intergouvernementale et internationale de cet enjeu multisectoriel fondamental de la chaîne d'approvisionnement interpelle directement l'ensemble de l'appareil gouvernemental à Ottawa et notamment ces deux agences centrales que sont le **BCP** et le **SCT**. Qui plus est, la chaîne d'approvisionnement est confrontée à des problèmes complexes et globaux. Ces agences font appel à différentes connaissances (multidisciplinarité) et différents gouvernements (multilatéralité). Elles sont incontournables dans la gestion de l'enjeu de sécurité nationale posé par la chaîne d'approvisionnement au Canada dans deux de ces dimensions opérationnelles critiques : la capacité d'exécution et la carence des données.

À ce propos il est très révélateur de remarquer que le premier ministre du Canada a désigné la Vice première ministre et ministre des Finances pour la coprésidence du Groupe de travail bilatéral Canada États-Unis, groupe créé lors de la visite du président Biden à Ottawa le 24 mars dernier afin de rehausser la coopération concernant les opportunités et les chaînes d'approvisionnement essentielles en matière d'énergie.

⁵⁰ Pour en savoir plus, accéder au lien suivant : [Le portefeuille de Transports Canada](#)

⁵¹ Source: Bureau du Conseil privé 2022-2023, [Plan ministériel](#)

⁵² Source: [Plan ministériel du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada 2023-2024](#)

Son mandat d'un an sera concentré sur le renforcement des chaînes d'approvisionnement des véhicules électriques et des énergies renouvelables, des minéraux critiques et des métaux des terres rares, de l'intégration aux réseaux électriques et de la résilience de ces réseaux, des technologies conventionnelles et avancées relatives à l'énergie nucléaire, entre autres domaines qui améliorent notre sécurité énergétique collective⁵³.

Le [texte anglais publié par la Maison-Blanche](#) est plus direct que la version française offerte par le Bureau du premier ministre :

*« The United States and Canada launched a one-year **Energy Transformation Task Force** chaired by the **U.S. Special Presidential Coordinator for Global Infrastructure** and **Canada's Deputy Prime Minister to work across the spectrum of the clean economy. The task force will accelerate cooperation on critical clean energy opportunities and supply chains, including but not limited to, securing, and strengthening renewable energy and electric vehicle supply chains, critical minerals and rare earths, grid integration and resilience, advanced and conventional nuclear energy and other areas that advance our collective energy security, and to avoid and reduce disruptions to our integrated and mutually supportive supply chains.** »*

Nous ne connaissons pas les raisons spécifiques de cette nomination, nous ne pouvons que présumer de quelques considérations fonctionnelles à l'appui de cette décision. Celle-ci n'a pas retenu les ministres des Transports de part et d'autre de la frontière en raison de : l'importance gouvernementale et la visibilité politique de ce dossier au Canada et aux États-Unis, de sa portée interministérielle, de la séniorité du mandat transversal et de la symétrie de statuts des deux co-présidents.

3. « AVANTAGE SAINT LAURENT » ET LE CORRIDOR ÉCONOMIQUE INTELLIGENT

Le gouvernement du Québec a pour sa part dévoilé en juin 2021, la vision [Avantage Saint-Laurent](#) qui succède à la Stratégie maritime qui avait pris fin en mars 2020. Cette nouvelle stratégie pour laquelle une enveloppe de près de **927 M\$** est réservée à sa mise en œuvre s'articule autour de trois orientations :

- Doter le Saint-Laurent d'infrastructures portuaires modernes et compétitives ;
- Assurer, sur le Saint-Laurent, une navigation efficace et respectueuse des écosystèmes ;
- Offrir aux communautés maritimes des possibilités de développement prometteuses et durables.

Douze mesures découlent de ces orientations et sont inscrites dans un [premier plan d'action pour la période 2020-2025](#). Ces mesures sont destinées à mettre en valeur le potentiel économique du secteur maritime tout en privilégiant l'utilisation optimale et responsable des ressources maritimes québécoises.

- L'une de ces mesures retient notre attention et notre intérêt pour sa nature et son potentiel transformateur: l'établissement d'un [corridor économique intelligent](#) qui vise à faire de l'espace maritime québécois un lieu où les acteurs concernés peuvent tirer avantage des nouvelles technologies de l'information, de l'intelligence artificielle et de l'automatisation pour améliorer leurs opérations et réduire leur empreinte environnementale.

⁵³ Pour en savoir plus, consulter la [déclaration conjointe](#) ainsi que la [note d'information](#) du 24 mars 2023

- **Cette initiative pionnière, centrée sur le transport maritime dans l'espace québécois du fleuve Saint-Laurent peut ou plutôt doit être l'amorce** de la mise en place d'une chaîne d'approvisionnement intelligente au sein du maillon central que constitue le corridor essentiel du Saint-Laurent Grands Lacs.
- Elle peut être le déclencheur d'une transformation pour le mieux de notre mode d'organisation et de collaboration au bénéfice de notre sécurité, de notre économie, de notre environnement et de notre cohésion sociale.

Une somme de 232,6 M\$ sera allouée à l'établissement d'un corridor économique intelligent ainsi qu'à la gestion des risques maritimes et à la protection des écosystèmes. De cette somme, 24,1 M\$ seront réservés jusqu'en 2025 pour déployer les premières composantes du corridor économique intelligent en collaboration avec l'industrie maritime et d'autres partenaires gouvernementaux.

La table québécoise du corridor économique intelligent, structure de gouvernance multipartite coprésidée par le ministère des Transports du Québec (**MTQ**) et la Société de développement économique du Saint-Laurent (**SODES**), a été mise sur pied à l'hiver 2022, pour **veiller à l'implantation du corridor économique intelligent**. Une vingtaine de membres représentant les administrations portuaires, les armateurs, la chaîne logistique, les milieux universitaires ainsi que certains ministères et organismes du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral composent cette table.

Cette table du corridor économique intelligent s'est dotée de visions à moyen et à court terme pour guider la mise en place de ce vaste projet qu'est le corridor. Les acteurs de l'industrie maritime ont pour mandat de définir, dans la première phase en cours, **les orientations stratégiques du corridor économique intelligent** et jettent les bases d'une collaboration visant à valoriser les jeux de données au moyen d'une plateforme d'échange.

Il s'agit effectivement d'un vaste projet dont l'ambition d'ouverture devrait interpeller **directement tous les acteurs du corridor économique du Saint-Laurent-Grands Lacs (SLGL) au Québec et en Ontario : le maillon central de la chaîne d'approvisionnement canadienne et nord-américaine.**

L'initiative Avantage Saint-Laurent ouvre la porte, avec l'appui du gouvernement fédéral ainsi que de ceux du Québec et de l'Ontario à :

- L'extension en 2023 de la table québécoise du corridor économique intelligent en réseau multipartenaire public/privé de partage des données et d'échange des connaissances appliquées au transport intermodal et au commerce ;
- La réalisation d'ici 2030 au plus tard, d'un espace commun de données dans le corridor commercial des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent en tant qu'actif stratégique de l'infrastructure essentielle du transport intermodal et de la chaîne d'approvisionnement du Canada.

Pour sa part, le budget du Québec de mars 2023 contient 13 références aux chaînes d’approvisionnement et 21 aux transports dont des mesures budgétaires visant à augmenter la productivité et intensifier les efforts en innovation, notamment :

- L’innovation dans les transports : 55 M\$ sur 3 ans ;
- Les technologies propres et l’économie circulaire : 30 M\$ sur trois ans ;
- L’électrification du terminal de Contrecoeur : 75 M\$;
- L’offensive de transformation numérique : 50 M\$ sur deux ans ;
- Le Réseau routier obtient la plus grande part avec 21,0 % des investissements du Plan québécois des infrastructures (PQI)⁵⁴.

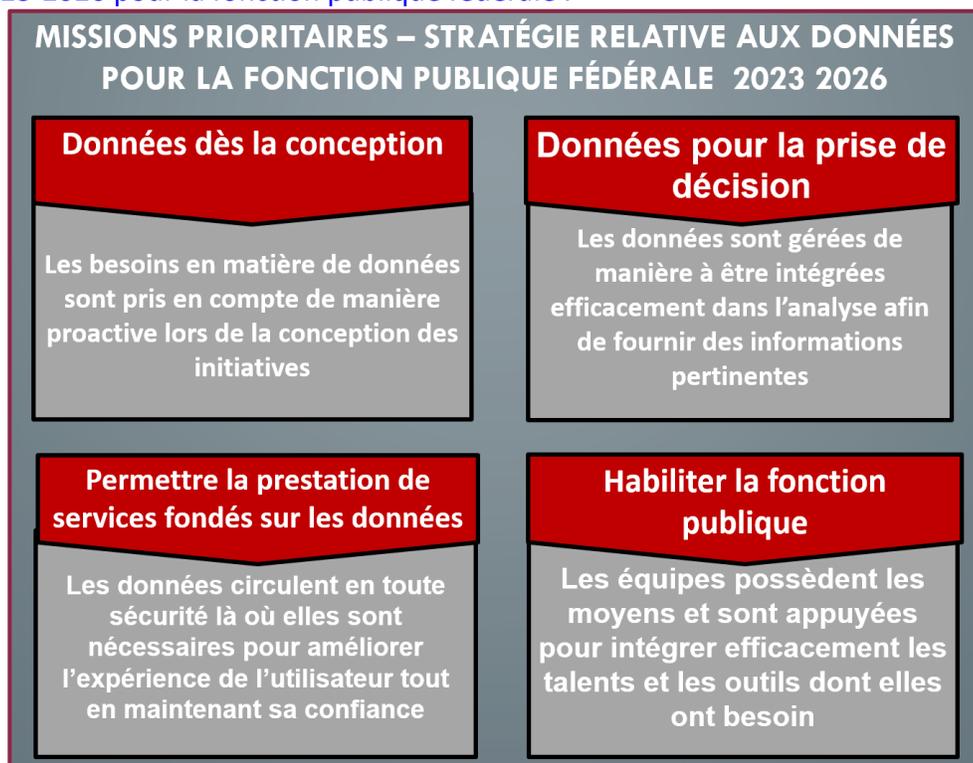
4. VERS UN ESPACE COMMUN DES DONNÉES POUR LA CHAÎNE D’APPROVISIONNEMENT DU CANADA

Le chantier national envisagé :

- répond à l’appel urgent du groupe de travail national sur la chaîne d’approvisionnement qui vise notamment à : numériser et créer une visibilité de la chaîne d’approvisionnement de bout en bout pour l’efficacité, la responsabilisation, la planification, l’investissement et la sécurité. et ainsi permettre à tous les ordres de gouvernement, aux investisseurs, aux exploitants commerciaux et aux autres intervenants de mieux planifier, notamment grâce à la visibilité de la chaîne d’approvisionnement, aux données et aux analyses ;
- est requis par le développement (prévu dans le budget fédéral 2023) de la Stratégie nationale sur la chaîne d’approvisionnement du Canada ;
 - Cette stratégie devrait être publiée dans les prochains mois et sera éclairée par les recommandations du rapport du Groupe de travail national sur la chaîne d’approvisionnement ;
- prolonge et amplifie, par sa complémentarité géostratégique, l’établissement du [corridor économique intelligent](#) inscrit dans le [premier plan d’action pour la période 2020-2025](#) de la stratégie québécoise [Avantage Saint-Laurent](#) ;
- propose la création à terme d’un espace commun de données qui s’appuie sur un précédent concret à l’international mis en place par un partenaire stratégique du Canada, l’Union européenne, dont le Conseil des 27 Chefs d’États et de gouvernements, a [confirmé en mars 2021 l’accélération de la mise en place d’espaces communs](#) de données, notamment en garantissant l’accès aux données et leur interopérabilité.

⁵⁴ Source : Chaire en fiscalité et en finances publiques : Regard sur le Budget 2023-2024 du Québec, 22 mars 2023

La création proposée d'un espace commun de données appuie directement les priorités stratégiques du nouveau plan directeur du gouvernement fédéral, l'« [Ambition numérique du Canada 2022](#) », et s'inscrit pleinement dans ses quatre thèmes stratégiques et ses douze priorités d'action visant les services numériques axés sur les données ainsi que les résultats attendus pour les trois prochaines années⁵⁵. Qui plus est, elle contribue directement aux quatre domaines prioritaires de la [Stratégie relative aux données de 2023-2026 pour la fonction publique fédérale](#) :



4.1 L'expérience acquise et le cadre de références

La démarche proposée découle des trois rapports complémentaires de 2022 de référence et des vingt-trois (23) recommandations sur les données : ce domaine d'action constitue le quart de l'ensemble des mesures recommandées. Elle s'inscrit pleinement dans le cadre du nouveau plan directeur numérique de « [Ambition numérique du Canada 2022](#) » du gouvernement fédéral et appuie directement ses quatre thèmes stratégiques et ses douze priorités d'action pour les trois prochaines années⁵⁶.

Cette démarche appuie et prolonge la stratégie en matière de données de Transports Canada et le développement multipartenaire de son initiative du [Centre canadien de données sur les transports \(CCDT\)](#).

Dans le cadre de cette initiative, Transports Canada et Statistique Canada recueilleront et partageront de nouvelles données, des indicateurs de performance, des analyses et de la recherche sur le transport au Canada. Le CCDT est un projet ambitieux, qui devrait permettre notamment :

⁵⁵ Voir pages 34 et 35 de ce rapport Bourgogne

⁵⁶ Voir pages 34 et 35 de ce rapport Bourgogne

- D'établir de nouveaux partenariats avec l'industrie et les usagers du transport, les chercheurs et les autres ordres de gouvernement ;
- De rendre accessible des données, des analyses et de l'information de meilleure qualité au sujet du réseau national de transport ;
- D'élaborer de nouveaux outils et de nouvelles applications pour favoriser la mise en commun d'informations et de connaissances dans le domaine du transport, en vue d'en améliorer la compréhension et d'éclairer la prise de décisions.

La démarche mobilisatrice vers un espace commun des données pour la chaîne d'approvisionnement du Canada s'inspire de la vision à terme du corridor économique intelligent d'[Avantage Saint-Laurent](#) et repose sur l'expérience acquise grâce à différentes initiatives et programmes mis en œuvre au Canada, aux États-Unis et en Europe, et les intègre de manière appropriée⁵⁷, y compris la [Stratégie d'intégration de l'intelligence artificielle dans l'administration publique 2021- 2026](#) publiée par le gouvernement du Québec.

Stimuler la résilience des chaînes d'approvisionnement au Canada nécessite une plus grande coordination, consultation et coopération entre les gouvernements et le secteur privé. Une mutualisation effective des efforts et des ressources publiques et privées ne peut qu'augmenter la capacité à naviguer avec succès dans les crises, à absorber et à récupérer des chocs, et à construire des réponses collectives.

Si les perturbations ne peuvent pas être absorbées par la gestion des risques au sein du secteur privé, les gouvernements devront adopter leurs propres stratégies de gestion des risques pour s'assurer que les biens essentiels restent disponibles. Cela nécessite une coordination étroite avec le secteur privé. Anticiper et comprendre la nature de ces tensions est essentiel pour obtenir un diagnostic précis du problème.

Cette approche permet aux décideurs d'identifier les réponses politiques appropriées et de fournir des indications sur la façon de se préparer aux chocs futurs.

L'enjeu de collaboration entre le public et le privé dans l'amélioration de la résilience de la chaîne d'approvisionnement de bout en bout retient l'attention de l'OCDE :

- La façon dont les marchandises sont distribuées dans les environnements urbains affecte profondément la vie métropolitaine. Les flux de fret urbain ont un impact sur la vitalité économique des villes, leur empreinte environnementale, la sécurité et l'efficacité du trafic et la façon dont l'espace public est utilisé.
- Ce rapport explore les moyens de rendre les livraisons dans les villes moins perturbatrices et plus durables. Le rapport examine comment de nouveaux partenariats, des méthodes innovantes, l'utilisation de données et une répartition intelligente de l'espace peuvent alléger la pression exercée sur les villes et leurs habitants par la croissance rapide des mouvements de marchandises en milieu urbain.

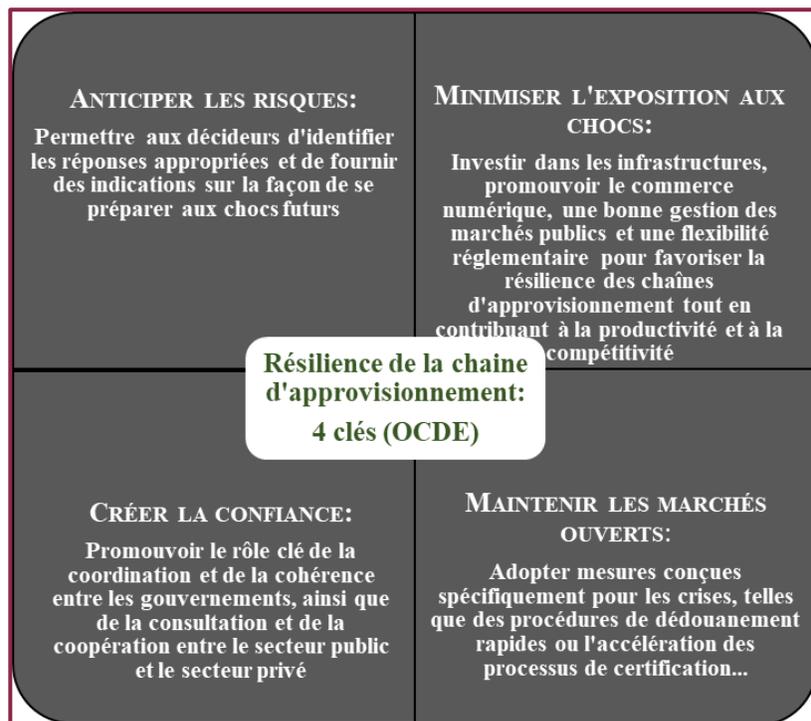
⁵⁷ Référence : Avant-propos de ce rapport

- Il examine également si les solutions nécessitent de nouvelles formes de gestion des données, quels nouveaux types de véhicules de livraison pourraient être nécessaires et comment les acteurs peuvent se coordonner plus efficacement⁵⁸.

Une grande variété de sources de données géospatiales, telles que les trajectoires GPS, les photos géolocalisées et les médias sociaux, sont devenues disponibles pour la recherche et les applications statistiques. Ces nouvelles sources de données sont souvent générées, volontairement ou non, par des organisations du secteur privé et peuvent fournir des informations très granulaires et opportunes aux décideurs politiques.

S'appuyant sur l'expérience de plusieurs pays membres, l'OCDE a publié en **novembre 2022** un document de travail qui met en évidence le potentiel de la combinaison de données traditionnelles et non conventionnelles provenant de sources publiques et privées. Cette étude plaide en faveur de la facilitation de la coopération entre les fournisseurs de données et les organisations responsables des politiques publiques.

En outre, le document fournit une série de bonnes pratiques sur l'exploitation des données privées pour le bien public et identifie les opportunités, les défis et les voies à suivre pour les partenariats entre les secteurs public et privé sur le partage des données⁵⁹. Par ailleurs l'OCDE vient de publier [un outil interactif d'aide à la décision](#) articulé autour de **quatre clés (voir graphique qui suit)** :



⁵⁸ ITF [The Freight Space Race: Curbing the Impact of Freight Deliveries in Cities](#), 6 dec 2022.

⁵⁹ Pour en savoir plus: [Using private sector geospatial data to inform policy -Lessons from OECD countries on private-public collaborations](#), OCDE 28 Nov. 2022, ISSN : 27094065 (en ligne)

Chacune de ces clés comprend des questions, des actions politiques et des outils et publications pertinents. Cette base de données sera mise à jour au fur et à mesure de l'apparition de nouvelles contributions :

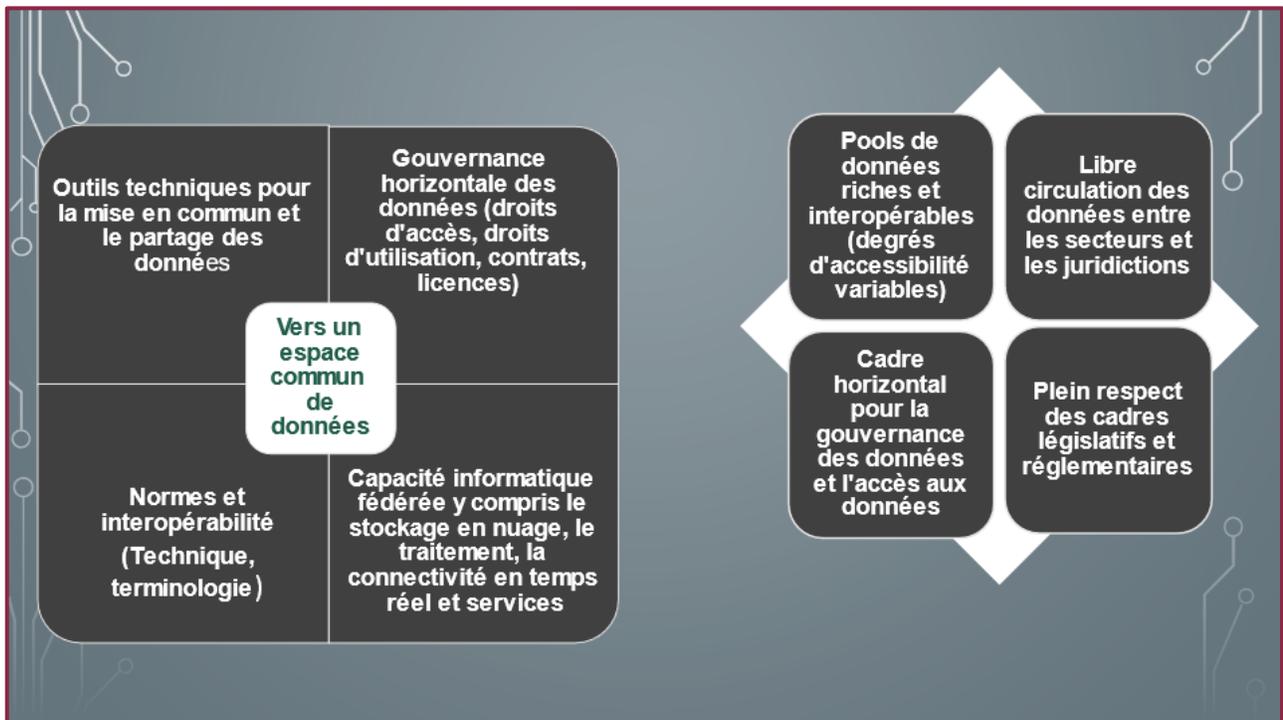
Ces approches comprennent des stratégies de gestion des risques au niveau des entreprises, des plans d'action public-privé, des tests de résistance des chaînes d'approvisionnement et une gouvernance stratégique au niveau national.

4.2 La portée de l'espace commun des données pour la chaîne d'approvisionnement: le premier jalon du corridor commercial Saint-Laurent-Grands Lacs (SLGL)

La résolution des obstacles réglementaires, juridiques et techniques à l'échange de données entre organisations ne peut être atteinte sans la création d'un espace commun de données.

Cette réalisation passe par la combinaison des outils et des infrastructures nécessaires et par le traitement des questions de confiance, par exemple au moyen de règles communes élaborées à cette fin.

La réalisation de cet espace commun des données, dans une première étape, au sein du corridor commercial du Saint-Laurent Grands Lacs facilitera l'accès et le partage par la suite des données de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement au Canada de manière fiable et sécurisée. Les entreprises, les administrations publiques et les particuliers auront le contrôle des données qu'ils génèrent, tout en sachant qu'ils peuvent faire confiance à la manière dont elles sont utilisées pour stimuler l'innovation.



Cet espace commun de données comprend :

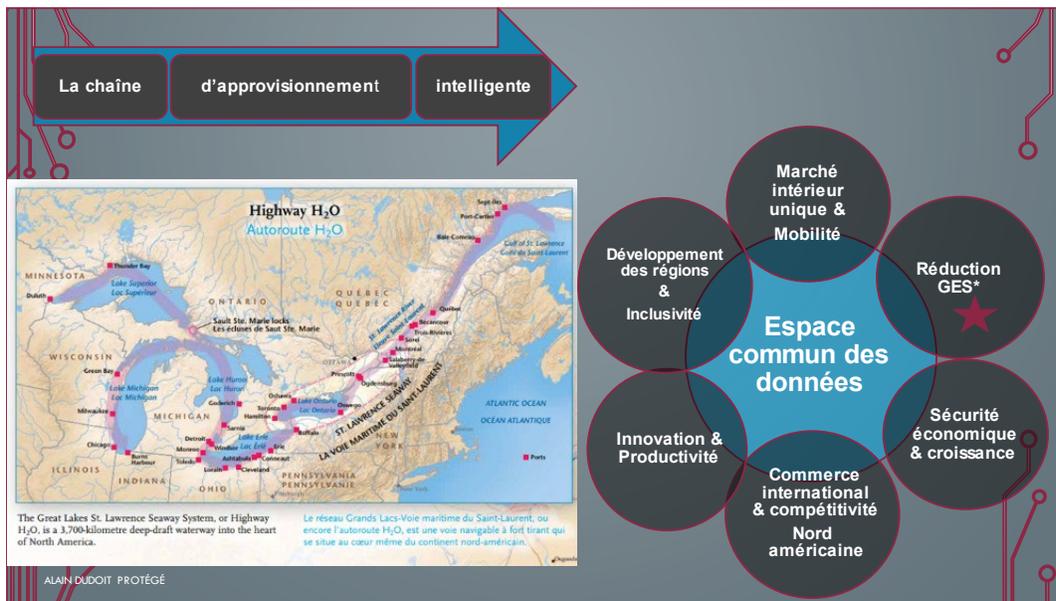
- Le déploiement d'outils et de plateformes fédérées de partage de données ;
- La création de cadres de gouvernance des données ;
- L'optimisation de l'accessibilité, de la qualité et de l'interopérabilité des données, à la fois dans des situations spécifiques à un domaine et entre secteurs ;
- Un outil commun pour visualiser et analyser en temps réel les dernières données probantes qui sous-tendent les décisions de politiques publiques.

Les principales caractéristiques d'un espace commun de données sont illustrées ici :

CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES D'UN ESPACE COMMUN DE DONNÉES

Une infrastructure sécurisée et préservant la vie privée pour mettre en commun, accéder, partager, traiter et utiliser les données.

- Une structure claire et pratique pour l'accès aux données et leur utilisation de manière équitable, transparente, proportionnée et/ou non discriminatoire, ainsi que des mécanismes de gouvernance des données clairs et dignes de confiance.
- Les règles et valeurs en particulier la protection des données personnelles, la législation sur la protection des consommateurs et le droit de la concurrence, sont pleinement respectées.
- La possibilité pour les détenteurs de données, dans l'espace commun, d'en accorder l'accès à ou d'en partager certaines sous leur contrôle, personnelles ou non personnelles.
- Le partage des données permet de renforcer l'efficacité des chaînes d'approvisionnement et de favoriser un développement plus rapide et plus innovant des produits.
- Les incitations, pour les entreprises, à partager des données comprennent: 1) un accès accru aux données d'autres contributeurs en échange de l'accès aux données qu'ils détiennent; 2) des résultats analytiques dérivés des données partagées; 3) la disponibilité de services tels que les services de maintenance prédictive, et 4) la réduction du temps et des coûts de commercialisation des produits.
- Les données qui sont mises à disposition peuvent être réutilisées contre une compensation, y compris une rémunération, ou gratuitement.
- Participation d'un nombre ouvert d'organisations/de personnes.



★ Dans l'ensemble, les émissions de gaz à effet de serre liées au transport ont augmenté de 15 % au cours de la dernière décennie (de 2010 à 2019)⁶⁰. Le Rapport d'inventaire national du Canada 1990-2018 indique une réduction des émissions attribuables au transport maritime et une augmentation des émissions des secteurs de l'aviation et du transport routier. Pour consulter les dernières estimations historiques des émissions du Canada, y compris celles du transport, accéder à [l'Inventaire officiel canadien des gaz à effet de serre](#). Les chiffres les plus récents⁶¹ soulignent l'ampleur du défi:

- En 2021, le secteur des transports a été la deuxième plus importante source d'émissions de GES, comptant pour 22 % des émissions nationales totales, avec 150 mégatonnes d'équivalent en dioxyde de carbone (Mt d'éq. CO₂).
- En 2021, les émissions de GES de ce secteur étaient supérieures de 4,8 % à celles de 2020 (143 Mt d'éq. CO₂).
- Entre 1990 et 2021, les émissions de GES provenant du secteur des transports ont augmenté de 27 %.
- Cette hausse est attribuable à une augmentation du nombre de camions lourds pour le transport de marchandises et du nombre de camions légers pour le transport de passagers.

Le développement conjoint accéléré d'un espace commun de données changera la donne, non seulement dans la résolution des défis critiques de la chaîne d'approvisionnement, mais aussi dans l'impulsion qu'il générera dans la poursuite de priorités fondamentales au Canada dont celle de la transition énergétique.

⁶⁰ [Les Transports au Canada 2021 - Émissions de gaz à effet de serre](#)

⁶¹ [Environnement et Changement climatique Canada \(2023\) Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement : Émissions de gaz à effet de serre](#), No de cat. : En4-144/18-2023F-PDF ISBN : 978-0-660-48132-6, Code de projet : EC23015

Une initiative de collaboration multipartenaire lancée en 2022 par la Conférence des gouverneurs et premiers ministres des Grands Lacs et du Saint-Laurent mérite d’être soulignée à cet égard. [La Plateforme d’investissement à impact dans les Grands Lacs](#) vient d’être établie afin de promouvoir une croissance économique écologiquement durable dans les États et provinces des Grands Lacs ; une première du genre !

La chaîne d’approvisionnement intelligente développera de manière significative la connexion du Canada aux marchés mondiaux grâce à l’accès fiable en temps réel à une infrastructure de données interopérables qui visualise, soutient et prévoit les flux commerciaux fluides et performants entre le Canada et les marchés mondiaux, avec une priorité centrée sur l’optimisation de l’accord de libre-échange nord-américain et de celui avec l’Union européenne.

La [banque de l’infrastructure](#) du Canada investit près de 35 milliards \$ dans des infrastructures qui appuient la croissance économique, connectent les collectivités et soutiennent la lutte contre les changements climatiques dans les secteurs prioritaires que sont le transport en commun, l’énergie propre, les infrastructures vertes, l’internet haut débit ainsi que le commerce et le transport. De plus cette banque se dit prête à faire des investissements précoces dans l’accélération de projets d’infrastructure qui peuvent être mis en œuvre à court terme et qui ont une forte probabilité d’investissements futurs.

C’est le cas pour la réalisation de l’infrastructure numérique proposée dans la mesure où l’espace commun des données mettra à la disposition des parties prenantes des ensembles de données de grande valeur permettant la fluidité, la résilience et la compétitivité de la chaîne d’approvisionnement canadienne.

4.3 L’activation du Forum multipartenaire « ACT »⁶²

Ce Rapport Bourgogne propose l’établissement dans les plus brefs délais par le bureau national de la chaîne d’approvisionnement d’un **forum multipartenaire indépendant « ACT »**. Cette proposition répond aux deux recommandations analogues de création d’une « table pancanadienne de concertation des parties prenantes » (COMT) ou d’un « groupe consultatif permanent » représentatif des principaux acteurs de la chaîne d’approvisionnement, de consultations structurées, d’échange d’expertise, de coopération et de coordination entre les principaux experts du public (fédéral, provincial, municipal), de l’industrie du transport et la logistique ainsi que de la recherche.

Ce **groupe multidisciplinaire d’experts** de haut niveau appuiera directement le développement de la stratégie nationale de la chaîne d’approvisionnement au centre de laquelle s’inscrit la réalisation de l’espace commun des données et la nécessaire mobilisation des intervenants.

- Cette proposition opérationnelle s’appuie sur la stratégie renouvelée des données de la fonction publique et s’inspire d’une initiative analogue lancée par l’Union européenne en 2015 : le Forum sur le transport et la logistique numériques, **DTLF**.
- Elle prolonge et amplifie l’implantation du corridor économique intelligent lancée par la stratégie Avantage Saint-Laurent.
- Son impact potentiel est majeur.

⁶² ACT= Action Collaboration Transformation (Groupe de travail national sur la chaîne d’approvisionnement)

Le forum DTLF est un groupe d'expert qui rassemble des parties prenantes publiques et privées de diverses communautés de la chaîne d'approvisionnement. Il soutient la mise en œuvre des activités et investissements pertinents des parties prenantes en particulier ceux qui visent l'interopérabilité et un échange de données numériques à grande échelle dans un espace commun de données. Cet espace de partage sécurisé et fiable pour le transport et la logistique contribue directement à l'élimination des obstacles techniques, opérationnels et administratifs entre et au sein de chacun des modes de transport et entre eux.

Le modèle DTLF vise essentiellement à interconnecter les plateformes existantes et à harmoniser les services qu'elles offrent. Cette initiative ne cherche pas à développer une nouvelle solution globale gérée à partir d'un niveau central.

Plus précisément, le réseau fédérateur de plateformes (ou "plateforme fédérative") offre une interopérabilité pour le partage des données entre les plateformes individuelles, créée au moyen de protocoles communs (interopérabilité des plateformes) pour soutenir les services de partage de données.

Cette solution permet aux parties prenantes d'utiliser la plateforme de leur choix, en offrant un enregistrement unique et un point de connexion unique à l'ensemble du réseau de plateformes, qui appliquerait une logique similaire à celle utilisée actuellement pour l'accès à l'internet.

En réponse aux recommandations des trois rapports en référence, la priorité opérationnelle du groupe d'experts « ACT » réside dans l'optimisation de l'interopérabilité numérique de logistique et du transport intermodal au Canada et vise à donner une impulsion mobilisatrice à la stratégie nationale de chaîne d'approvisionnement pour supprimer les obstacles techniques, opérationnels et administratifs entre et au sein des modes de transport.

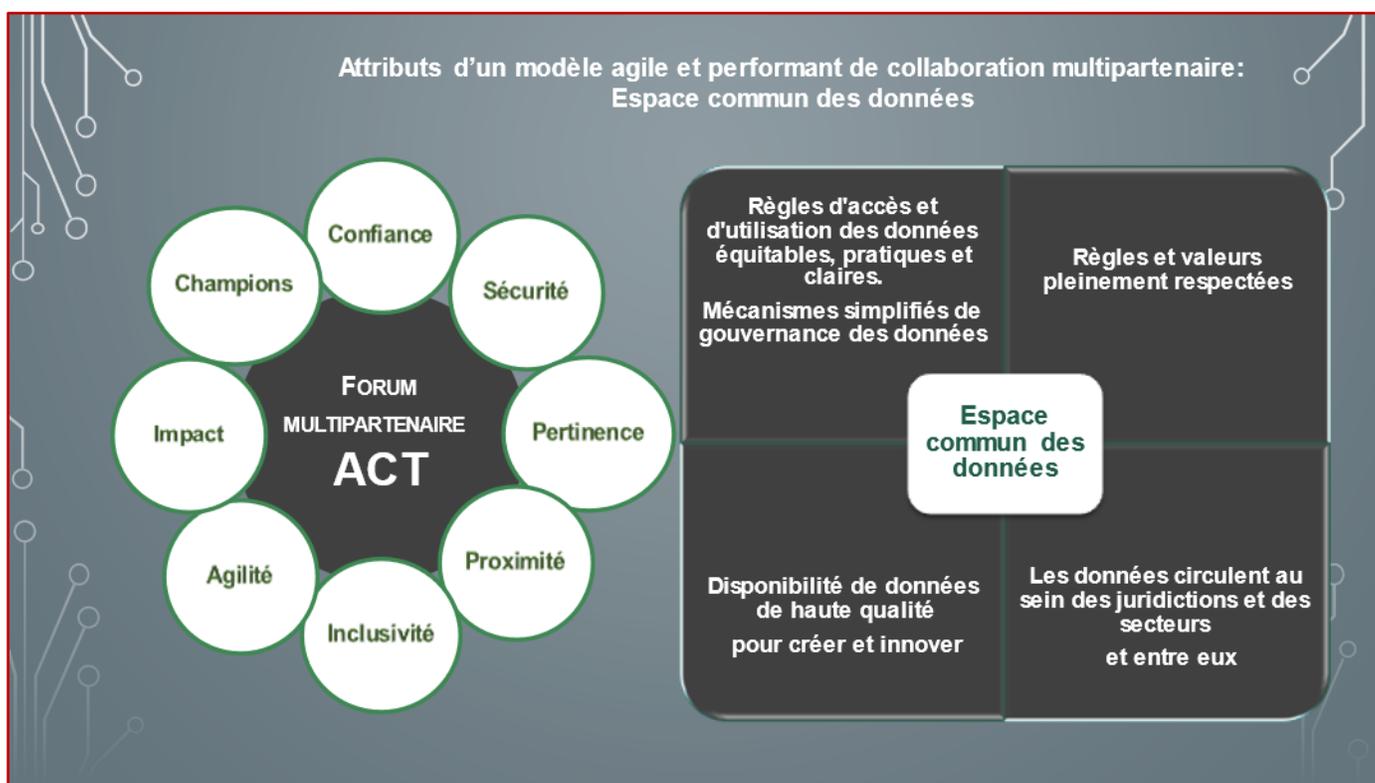
Le Forum « ACT », structurant et transformateur aura pour mission :

- La création immédiate d'un réseau multipartenaire public/privé de partage des données et d'échange des connaissances appliquées au transport intermodal et au commerce.
- La réalisation d'ici 2030 au plus tard, **d'un espace commun de données** dans le corridor commercial des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent en tant qu'actif stratégique de l'infrastructure essentielle du transport intermodal et de la chaîne d'approvisionnement du Canada.

Le forum multipartenaire **indépendant et permanent** intégrera dès le départ dans son mandat les objectifs prioritaires pertinents du gouvernement fédéral, ceux du gouvernement du Québec et ceux, le cas échéant, de l'Ontario, tels que ceux poursuivis dans le plan stratégique Transports 2030, le Plan d'action pour le climat et une économie verte, le Plan d'innovation et de compétences, la stratégie Avantage Saint-Laurent et la Stratégie commerciale. Ce forum contribuera au développement et à la mise en œuvre de la stratégie nationale de la chaîne d'approvisionnement.

Créé à l'initiative et avec l'appui du Gouvernement du Canada, en partenariat avec les Gouvernements du Québec et de l'Ontario, dans leurs rôles conjoints de rassembleurs et de mobilisateurs, ce forum « ACT » fournira :

- Les inventaires de données permettant aux parties prenantes du public et du privé de savoir quelles données existent, où elles sont stockées et leurs modalités d'accès.
- Une vision holistique essentielle de tous les éléments d'une chaîne d'approvisionnement intégrée permettant une évaluation complète, en temps réel, du rendement du système.
- Des conseils et une expertise technique en relation avec la préparation d'initiatives cohérentes de politique publique à tous les niveaux de gouvernement ainsi que l'adoption de solutions innovantes dans le domaine du transport de la logistique numérique et du commerce.



Le défi de la chaîne d'approvisionnement est vaste, et il ne fera que se compliquer au fil du temps. Les gouvernements au Canada doivent **agir ensemble** dès maintenant, en conjonction avec les efforts de collaboration de nos alliés et partenaires, notamment les États-Unis et l'Union européenne, pour assurer la résilience de la chaîne d'approvisionnement face à l'accélération des bouleversements, conflits géopolitiques, catastrophes naturelles, actuels et anticipés.

« En dépit de nos avantages concurrentiels et des investissements fondamentaux que nous avons réalisés au cours des sept dernières années, pour bâtir une économie propre au Canada, le pays doit relever deux défis fondamentaux. Tout d'abord, un bon nombre des investissements qui seront essentiels au réalignment des chaînes d'approvisionnement mondiales et à la transition vers la carboneutralité sont des investissements à grande échelle et à long terme .../... Deuxièmement, l'adoption récente de l'Inflation Reduction Act (IRA) des États-Unis constitue un défi majeur pour notre capacité à soutenir la concurrence dans les industries qui feront prendre de l'expansion à l'économie propre du Canada. » (Budget 2023 : un plan canadien, mars 2023, page 83)

La résolution de ce défi de sécurité nationale est exigeante. Elle nous oblige à :

- Mobiliser et mutualiser les ressources publiques/privées et l'expertise scientifique multidisciplinaire nécessaires pour travailler ensemble à l'élaboration et à la mise en œuvre collaborative des stratégies en cours et des recommandations consolidées soumises dans les trois rapports de référence sur la chaîne d'approvisionnement.
- Adopter une nouvelle culture d'organisation et de gestion collaborative des organismes publics et privés, y compris du mode gouvernance et d'opération des relations intergouvernementales actuelles.

C'est notamment le cas pour la chaîne d'approvisionnement, dans l'élaboration de politiques, la conception de programmes ou la prestation de services, ou pour créer de la valeur destinée aux secteurs public, privé, sans but lucratif et de la recherche.

Ce précaire état de fait exacerbe le manque d'interopérabilité et de partage des données, de mutualisation des ressources et des efforts entre les différents intervenants, au sein des diverses juridictions et entre les différentes parties prenantes.

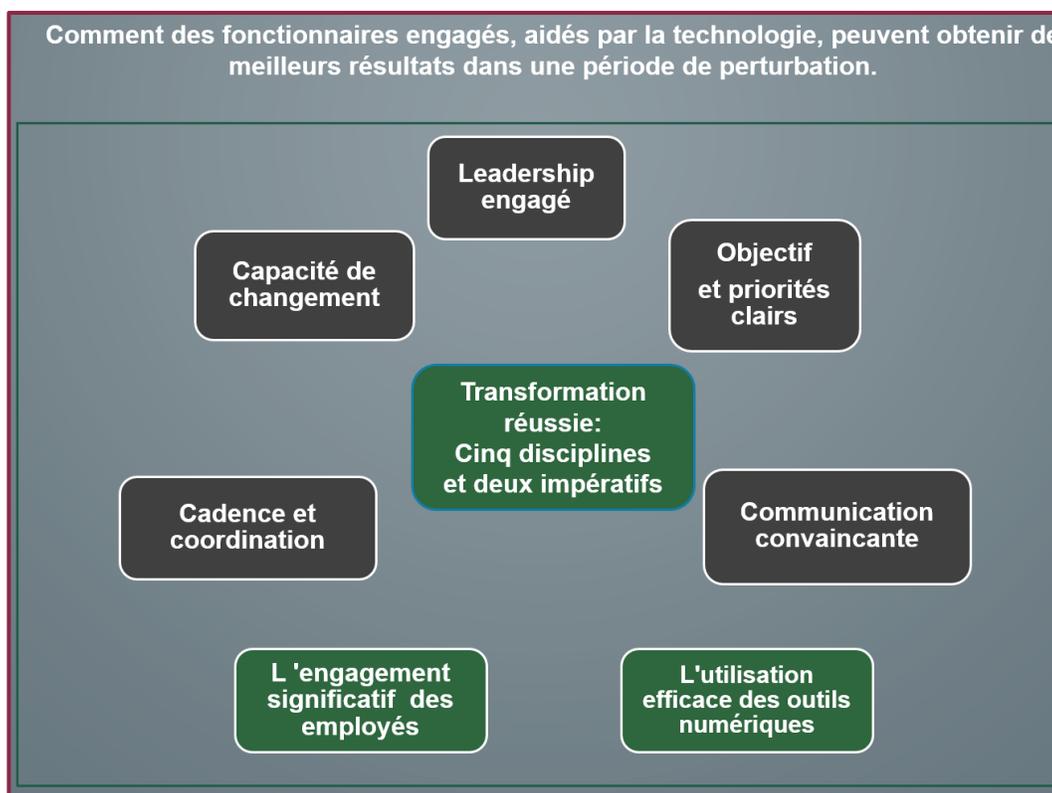
Le partage efficace des données valables et l'échange de connaissances sont des conditions préalables à l'amélioration de la compétitivité de l'écosystème du transport intermodal et du commerce dans le corridor Grands Lacs/Voie maritime du Saint-Laurent, tout comme il l'est pour l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement du Canada.

La gestion, l'utilisation et le partage des données seront cruciaux au cours des prochaines années. Ni le gouvernement fédéral, ni ceux du Québec et de l'Ontario ne sont encore bien positionnés ni déterminés pour traiter ensemble les données comme un actif stratégique commun.

Jamais auparavant, si ce n'est en temps de guerre, il n'est demandé aux gouvernements et aux fonctions publiques d'en faire autant, aussi rapidement. Les dirigeants du secteur public recherchent des améliorations transformationnelles dans les services aux citoyens, les résultats politiques et la réglementation.

Une telle transformation est difficile à réaliser, en particulier dans un contexte de défis fiscaux, d'organisations surchargées et de fatigue des ressources humaines. Il semblerait, selon une récente enquête de McKinsey auprès des dirigeants du secteur public, que près de 80 % des efforts de changement majeurs n'atteignent pas leurs objectifs dans leur intégralité ni dans les délais impartis⁶³. Cette enquête fait par ailleurs ressortir (tout comme celle de Gartner ci-bas) des facteurs communs de réussite des transformations qui portent leurs fruits.

- Le taux de réussite est triplé parmi les programmes qui appliquent les cinq disciplines de la transformation gouvernementale illustrées dans la figure ci-dessous.
- L'impact de ces cinq disciplines est amplifié par deux impératifs transversaux : l'engagement significatif des employés du secteur public et l'utilisation efficace des outils numériques.



Source : Figure créée par l'auteur à partir du contenu de l'article en référence (63) de McKinsey and Company

⁶³ Pour en savoir plus, consulter : [Transforming government in a new era](#), McKinsey & Company September 14, 2022 | Article

Les responsables gouvernementaux doivent décider pourquoi et comment utiliser le numérique pour optimiser ou transformer davantage les programmes et services publics, puis établir des priorités, planifier et mettre en œuvre l'exécution.

La plupart des gouvernements sont en train de se transformer numériquement jusqu'à un certain degré, mais le défi pour la plupart d'entre eux est d'élaborer une stratégie pour la suite :

- Soixante-douze pour cent des programmes gouvernementaux numériques se sont accélérés en réponse aux demandes générées par la pandémie, mais la plupart en sont encore à optimiser les services et programmes existants.
- Cinquante-cinq pour cent des programmes gouvernementaux numériques ne parviennent pas à étendre l'impact du numérique à l'ensemble de leur organisation. Et rares sont ceux qui transforment radicalement les services publics grâce au numérique.
- Pour y parvenir, et fournir une proposition de valeur beaucoup plus adaptable, réactive et durable aux citoyens, les organisations gouvernementales devront être capables de réutiliser la technologie, l'architecture, les données et les capacités pour s'adapter en permanence à l'évolution des attentes réglementaires, législatives et publiques⁶⁴.

Cette complexité et les difficultés auxquelles nous sommes confrontés dans la réalisation d'une chaîne d'approvisionnement intelligente et résiliente au Canada ne sauraient être surestimées. Il en est de même pour son maillon central et son écosystème que constitue le corridor stratégique du Saint-Laurent Grands Lacs dont la taille et la portée n'ont d'égal que la complexité de ses systèmes multimodaux de transport de marchandises et l'urbanisation croissante des deux côtés de la frontière canado-américaine.

Cependant, comme le président Biden nous l'a rappelé lors de son discours au parlement à Ottawa le 24 mars 2023 en citant l'un de ses prédécesseurs, John F. Kennedy :

"Nous choisissons d'aller sur la Lune au cours de cette décennie et de faire d'autres choses, non pas parce que c'est facile, mais parce que c'est difficile, parce que ce défi est un défi que nous sommes prêts à accepter, un défi que nous ne voulons pas reporter et un défi que nous gagnerons.

- *Ce discours a fait appel à quelque chose de profond dans le caractère de l'Amérique, à quelque chose de puissant : **la conviction que nous pouvons faire de grandes choses.***
- *Ce discours a inspiré toute une génération et a été à l'origine d'une grande partie des progrès technologiques qui enrichissent aujourd'hui notre vie quotidienne.*
- *Cette confiance - je crois de toutes les fibres de mon être que la confiance peut faire des rêves les plus audacieux une réalité.*
- *Nous avons choisi de retourner sur la Lune ensemble ! C'est ensemble que nous retournerons sur la Lune.*
- *Et de là, nous attendons avec impatience Mars et les possibilités illimitées qui s'offrent à nous au-delà. »*

Source : [Remarks by President Biden in Address to the Canadian Parliament](#) March 24, 2023

⁶⁴ Source : [La feuille de route Gartner pour la transformation numérique des administrations publiques](#)

En raison de sa géographie et de la taille de sa population, répartie sur une vaste masse continentale, l'histoire et l'avenir du Canada sont liés aux transports comme le démontrent les chantiers nationaux transformateurs que furent le chemin de fer transcanadien, la voie maritime du Saint-Laurent et des Grands Lacs, l'autoroute transcanadienne de même que notre système de télécommunications terrestres et spatiales.

L'histoire du Québec et du Canada, tout comme notre avenir, est étroitement liée au fleuve Saint-Laurent. Il nous appartient de travailler ensemble à mettre à profit la position géographique stratégique exceptionnelle du Saint-Laurent pour en faire un puissant vecteur de développement économique, social et environnemental.

La Voie maritime du Saint-Laurent et des Grands Lacs, au départ un « simple » réseau binational d'écluses, de canaux et de chenaux au Canada et aux États-Unis. Maintenant plus que centenaire, il est devenu un corridor économique qui, à lui seul, représente une économie régionale évaluée à 6 000 milliards de dollars américains annuellement, et le plus grand écosystème d'eau douce de surface au monde.⁶⁵

Ces grands ouvrages n'ont pas été faciles à réaliser, mais, pour paraphraser les remarques du Président des États-Unis au Parlement à Ottawa, nous les avons accomplis parce qu'ils étaient difficiles, parce que nous étions prêts à accepter ces défis, que nous ne voulions pas les reporter, que nous réussissions. Cette confiance dont nous avons fait preuve est celle qui peut faire des ambitions les plus audacieuses une réalité.

La chaîne d'approvisionnement du Canada constitue l'artère vitale qui alimente notre marché intérieur et notre cohésion comme société distincte de celles des États-Unis. Tout comme le soulignait le président Biden dans son discours, « *nous avons choisi de retourner sur la Lune ensemble ! C'est ensemble que nous retournerons sur la Lune* ». L'aboutissement du chantier proposé, d'un espace commun de données pour le corridor stratégique du Saint-Laurent Grands Lacs, n'est pas aussi complexe que l'exploration spatiale. Ce n'est pas la lune qui nous est demandée ici.

La réalisation d'une chaîne d'approvisionnement intelligente au Canada, par la création de son espace commun de données, est à notre portée d'ici 2030 au plus tard, si nous choisissons d'entreprendre cette démarche ensemble.

Ensemble, les intervenants du public et du privé détiennent les ressources les connaissances et les talents requis pour mener à bien ce grand chantier qui transcende les politiques partisans et respecte le partage des responsabilités juridictionnelles.

Il ne reste plus qu'à partager la confiance et la volonté nécessaires pour mutualiser maintenant nos ressources au profit d'un intérêt et d'un objectif stratégique commun.

Plus que jamais le moment est venu d'agir audacieusement et de collaborer intensément. Le moment d'une transformation historique est venu. La sécurité et l'avenir du Canada et du Québec en dépendent!

⁶⁵ Source : [La Conférence des gouverneurs et des premiers ministres des Grands Lacs et du Saint-Laurent](#)

SOURCES ET RÉFÉRENCES

Principales sources et références

Bureau du vérificateur général du Canada. (2018). Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada, [Message du vérificateur général du Canada](#)

Business Council of Canada. (2020). [Data Driven: Canada's economic opportunity.](#)

Dudoit, A. (2020). COVID-19 : Les six premiers mois - L'urgence d'un nouveau modèle de gouvernance et d'opérations (2020PE-36, CIRANO). <https://cirano.qc.ca/fr/sommaires/2020PE-36>

Dudoit, A. (2020). COVID-19 : Réinventer nos modèles de gouvernance et d'opérations. Le point tournant pour le Canada et le Québec ? (2020RB-03, CIRANO). <https://cirano.qc.ca/fr/sommaires/2020RB-03>

Dudoit A., Panot, M., Warin, T., (2021). "Towards a multi-stakeholder Intermodal Trade-Transportation Data-Sharing and Knowledge Exchange Network", CIRANO Project Report, 2021RP-28, CIRANO. <https://doi.org/10.54932/MVNE7282>

Dudoit A., Panot, M., Warin, T., (2021). "[Bibliography](#): Towards a multi-stakeholder Intermodal Trade-Transportation Data-Sharing and Knowledge Exchange Network", CIRANO Project Report, 2021RP-28, CIRANO.

Gouvernement du Canada, (2018), Rapport au greffier du Conseil privé : [Feuille de route de la Stratégie de données pour la fonction publique fédérale](#)

Gouvernement du Canada, (2019, Transports 2030 – Un plan stratégique pour l'avenir des transports au Canada https://tc.canada.ca/fr/initiatives/transports-2030-plan-strategique-avenir-transports-canada# Plan_strategique_pour

iMove, 2019, Freight data requirements study [A Research Report for the Department of Infrastructure, Regional Development and Cities](#) (Australia) final report 28 February.

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, (2012). Multimodal Freight Transportation Within the Great Lakes--Saint Lawrence Basin. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/22742>

Warin, T. (2022). *Chaînes logistiques sous pression : Comment la science des données peut-elle aider ?* (2022PE-05), CIRANO) <https://doi.org/10.54932/OVLS2389>

Warin, T. (2022). *Risques liés aux chaînes d'approvisionnement : réalité vécue et perceptions de la population du Québec* (2022PE-07), CIRANO). <https://doi.org/10.54932/DMIK1689>

Liens internet:

L'avenir des transports au Canada : Développement d'un plan à long terme pour les transports -[Rapports des consultations](#)

[Rapport de la phase 2 de l'Initiative pancanadienne](#) pour des corridors commerciaux concurrentiels | FÉVRIER 2022 Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière

[Sommet national en vue de renforcer la chaîne d'approvisionnement du Canada](#)

Sondage de l'APEX sur le travail et la santé des cadres supérieurs (2021) dans [29e rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada](#) Pour l'année finissant le 31 mars 2022

Transports 2030 : [Les corridors commerciaux et les marchés mondiaux](#)

[West Coast Supply Chain Visibility Program Program overview](#): Winter 2020/2021

OCDE :

[Recommandation du Conseil sur l'amélioration de l'accès aux données et de leur partage](#)

- International Transport Forum - [Governing Transport in the Algorithmic Age](#)
- [Enhancing access to and sharing of data Reconciling risks and benefits for data re-use across societies OECD 26 Nov 2019](#)

EU:

- [Digital Transport and Logistics Forum \(DTLF\)](#)
- Enabling organizations to reap the benefits of data sharing in logistics and supply chain: [Executive summary of the final report](#)
- Vers un espace européen commun des données Bruxelles, le 25.4.2018 [COM \(2018\) 232 final](#)

McKinsey Global Institute/ Center for Government/Business Technology Office:

- [Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information](#)
- Open for Business: [How Open Data Can Help Achieve the G20 Growth Target A Lateral Economics report commissioned by Omidyar Network](#)
- [The five trademarks of agile organizations](#)

Anciens greffiers du conseil privé/secrétaires du cabinet :

- Paul Tellier : [Le gouvernement actuel est en train de détruire la fonction publique.](#)
- Kevin Lynch: [Federal government must better deliver core services](#)
- Michael Wernick : [Leaving the comfort zone: Difficult issues in public sector reform-](#)

Analystes :

- [Ottawa manque de travailleurs en TI pour faire fonctionner ses programmes](#)
- [Canada's public service is collapsing. Let us count the ways](#)
- [Le Fiasco des passeports est le symptôme d'un problème plus grave à Ottawa \(IRPP Juin 2022\)](#)
- [John Ivison: The rot in Canada's dysfunctional government is coming from the top](#)
- [Qu'est-ce qui cloche avec la machine fédérale ?](#)
- [Federal IT contracting: Overdone and out of date](#)
- [Speaking tech to power](#)