



CIRANO

*Allier savoir et décision*



# TRANSFORMER LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL NE SUFFIT PAS POUR BÂTIR UN CANADA NUMÉRIQUE INTEROPÉRABLE

CE QUE TRANSFORMATION  
NUMÉRIQUE CANADA PEUT  
DÉCLENCHER, ET CE QU'ÉQUIPE  
CANADA DOIT ENCORE  
CONSTRUIRE

ALAIN DUDOIT  
TONY LABILLOIS

PR

2026PR-13  
POUR RÉFLEXION

Les documents **Pour Réflexion** sont des documents publiés pour susciter échanges et commentaires et s'appuient sur des résultats de recherche. Ces documents sont sous la seule responsabilité des auteurs.

**Reflection Papers** are documents published to stimulate discussion and commentary, based on research findings. These documents are the sole responsibility of their authors.

**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 | Partenaires gouvernementaux - Governmental partners      | Partenaires universitaires - University Partners |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Autorité des marchés financiers              | Ministère des Finances du Québec                         | École de technologie supérieure                  |
| Banque de développement du Canada            | Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie | École nationale d'administration publique        |
| Banque du Canada                             | Innovation, Sciences et Développement Économique Canada  | HEC Montréal                                     |
| Banque Nationale du Canada                   | Ville de Montréal                                        | Institut national de la recherche scientifique   |
| Bell Canada                                  |                                                          | Polytechnique Montréal                           |
| BMO Groupe financier                         |                                                          | Université Concordia                             |
| La Caisse                                    |                                                          | Université de Montréal                           |
| Énergir                                      |                                                          | Université de Sherbrooke                         |
| Hydro-Québec                                 |                                                          | Université du Québec                             |
| Intact Corporation Financière                |                                                          | Université du Québec à Montréal                  |
| Mouvement Desjardins                         |                                                          | Université Laval                                 |
| Power Corporation du Canada                  |                                                          | Université McGill                                |
| Pratt & Whitney Canada                       |                                                          |                                                  |
| VIA Rail Canada                              |                                                          |                                                  |

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.*

© Octobre 2026. Alain Dudoit et Tony Labilloy. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©. *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.*

# **Transformer le gouvernement fédéral ne suffit pas pour bâtir un Canada numérique interopérable**

Ce que Transformation numérique Canada peut déclencher, et ce qu'Équipe Canada doit encore construire

Alain Dudoit\*, Tony Labillois†

## **Résumé**

La création de Transformation numérique Canada, annoncée par le premier ministre Carney le 3 septembre 2026, donne au gouvernement fédéral un instrument attendu, dont le périmètre demeure celui de l'appareil fédéral. Ce document de réflexion soutient qu'une transformation fédérale réussie, mais menée seule, risque de durcir les frontières au sein du secteur public canadien plutôt que de les réduire. La pièce manquante n'est pas une technologie, mais une capacité de gouvernance intergouvernementale. L'interopérabilité fédérale-provinciale territoriale des données du secteur public y est présentée comme l'infrastructure habilitante des chantiers d'intérêt national en cours. Les auteurs proposent quatre actions immédiates et distinguent deux moteurs complémentaires, l'un opérationnel et fédéral, l'autre politique et confié à Équipe Canada.

## **Abstract**

The creation of Digital Transformation Canada, announced by Prime Minister Mark Carney on 3 September 2026, gives the federal government a long-awaited instrument to modernize its administration. Its perimeter, however, remains that of the federal apparatus, while the problems that matter most to citizens, workers and businesses cross-jurisdictional boundaries. This reflection paper argues that a federal transformation that succeeds, but proceeds alone, risks hardening boundaries within Canada's public sector rather than reducing them: data standards, identifiers and procurement vehicles settled without the provinces and territories become de facto standards through sheer relative weight. The missing piece is not a technology but a governance capacity. Federal-provincial-territorial public sector data interoperability is presented as the enabling infrastructure on which national-interest projects already depend. The authors distinguish two complementary engines, one operational and federal, the other political and vested in Team Canada, and propose four immediate actions.

---

\* Ambassadeur du Canada (ret).; Fellow invité CIRANO; Conseiller stratégique Global Advantage Consulting Group

† Consultant en accessibilité, politiques publiques, leadership et données; Directeur général (retraité) chez Statistique Canada; Membre élu de l'Institut international de statistique

**Keywords/Mots-clés:** Interopérabilité des données ; données du secteur public ; fédéralisme canadien ; gouvernance fédérale-provinciale territoriale ; transformation numérique ; souveraineté numérique ; intelligence artificielle ; infrastructure publique numérique ; approvisionnement public ; productivité du secteur public./ data interoperability ; public sector data ; Canadian federalism ; federal-provincial-territorial governance ; digital transformation ; digital sovereignty ; artificial intelligence ; digital public infrastructure ; public procurement ; public sector productivity.

**Pour citer ce document / To quote this document**

Dudoit, A., & Labilloy, T. (2026). Transformer le gouvernement fédéral ne suffit pas pour bâtir un Canada numérique interopérable (2026PR-13, Pour réflexion, CIRANO.) <https://doi.org/10.54932/GXDE2738>

# Table des matières

|                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>EN BREF .....</b>                                                                    | <b>3</b>  |
| <b>1. UNE DECISION FEDERALE IMPORTANTE, MAIS LIMITEE A OTTAWA.....</b>                  | <b>3</b>  |
| DE LA FRAGMENTATION DES SYSTEMES A LA FRAGMENTATION DE L'AUTORITE .....                 | 4         |
| <b>2. LE VRAI PROBLEME : DES GOUVERNEMENTS DONT LES SYSTEMES NE SE PARLENT PAS.....</b> | <b>5</b>  |
| LE PLAFOND DE LA MISE A L'ECHELLE .....                                                 | 5         |
| LES PROBLEMES, EUX, SONT DEJA INTERCONNECTES .....                                      | 6         |
| LE PROCHAIN GISEMENT DE PRODUCTIVITE SE TROUVE ENTRE LES GOUVERNEMENTS .....            | 7         |
| <b>3. LE RISQUE D'UNE REUSSITE FEDERALE EN SOLITAIRE.....</b>                           | <b>8</b>  |
| LE RISQUE N'EST PAS L'ECHEC, C'EST LA REUSSITE.....                                     | 8         |
| FAUT-IL CRAINDRE QUE LA MUTUALISATION RALENTISSE OTTAWA ?.....                          | 8         |
| <b>4. UN CAS CONCRET : LES GRANDS PROJETS D'INTERET NATIONAL.....</b>                   | <b>10</b> |
| UNE INFRASTRUCTURE HABILITANTE POUR LES PROJETS D'INTERET NATIONAL .....                | 10        |
| <b>5. LA SOLUTION : DES GOUVERNEMENTS AUTONOMES, MAIS CONNECTES.....</b>                | <b>10</b> |
| UNE ARCHITECTURE FEDEREE, PAS UNE CENTRALISATION .....                                  | 10        |
| LE CANADA NE PART PAS DE ZERO.....                                                      | 12        |
| ÉQUIPE CANADA COMME MOTEUR POLITIQUE .....                                              | 12        |
| COMMENCER PAR LES RESULTATS, NON PAR LA TECHNOLOGIE .....                               | 13        |
| <b>6. QUATRE ACTIONS IMMEDIATES.....</b>                                                | <b>13</b> |
| CONCLURE UN ACCORD-CADRE FPT .....                                                      | 13        |
| ÉTABLIR UNE GOUVERNANCE FPT PERENNE .....                                               | 13        |
| CHOISIR QUELQUES PROJETS PILOTES.....                                                   | 13        |
| OUVRIR L'APPROVISIONNEMENT FEDERAL.....                                                 | 14        |
| <b>CONCLUSION : LE MOMENT D'AGIR.....</b>                                               | <b>14</b> |
| <b>SOURCES ET REFERENCES.....</b>                                                       | <b>15</b> |

## En bref

La création de « Transformation numérique Canada » donne au gouvernement fédéral un nouvel outil pour moderniser son administration (Cabinet du premier ministre du Canada, 2026). La décision est importante et attendue. En l'absence des décrets qui en préciseront le mandat, il serait prématuré d'en évaluer la portée exacte. Un constat s'impose toutefois déjà : son périmètre demeure celui de l'appareil fédéral. Or, les problèmes qui comptent le plus pour les citoyens, les travailleurs et les entreprises ne s'arrêtent pas aux frontières d'une seule administration.

Ce document de réflexion s'appuie sur une série de publications et d'initiatives récentes du CIRANO<sup>1</sup>. Il avance trois propositions :

- Même réussie, la transformation numérique de l'administration fédérale menée seule risque de durcir les frontières au sein du secteur public canadien plutôt que de les réduire.
- La pièce manquante n'est pas une nouvelle technologie, mais une capacité de gouvernance : une façon durable, pour les gouvernements, de convenir de priorités, de normes et de règles permettant à leurs données et à leurs systèmes de travailler ensemble.
- L'interopérabilité fédérale-provinciale-territoriale (FPT) des données du secteur public est une infrastructure habilitante dont dépendent déjà les chantiers d'intérêt national en cours.

Cette capacité ne peut naître d'une décision administrative. Elle suppose une impulsion politique, et cette impulsion appartient aux premiers ministres fédéral, provinciaux et territoriaux, dans le respect des compétences de chaque gouvernement.

### 1. Une décision fédérale importante, mais limitée à Ottawa

Le 3 septembre, le premier ministre a annoncé la création de Transformation numérique Canada, une organisation fédérale qui regroupe Services partagés Canada ainsi que certaines fonctions du Conseil du Trésor, de Services publics et d'Approvisionnement Canada et d'Emploi et Développement social Canada, dont le Service numérique canadien (Cabinet du premier ministre du Canada, 2026). La décision découle d'un engagement électoral du parti gouvernemental (Parti libéral du Canada, 2025) et avait été inscrite dans le budget de novembre 2025 (ministère des Finances Canada, 2025).

---

<sup>1</sup> Voir, à la section « Sources et références » en fin de document, les rubriques « Publications du CIRANO » et « Initiatives en cours au CIRANO ».

Le gouvernement fédéral se donne ainsi un nouvel instrument pour moderniser son administration, mieux utiliser les technologies numériques et l'intelligence artificielle, réduire certains chevauchements et améliorer ses services aux citoyens. Ses trois priorités déclarées sont cohérentes entre elles : déployer des solutions partagées à l'échelle du gouvernement, outiller les fonctionnaires et utiliser le pouvoir d'achat fédéral de manière stratégique.

L'enjeu immédiat porte moins sur la valeur de la décision que sur la suite à lui donner. Un premier choix est désormais acquis : le gouvernement fédéral devait-il se doter d'une capacité de transformation numérique ? Oui. Une nouvelle étape s'ouvre maintenant. Comment faire de cette capacité fédérale le point d'ancrage d'une architecture numérique FPT, afin que le Canada puisse fonctionner comme un véritable espace économique et administratif interopérable, dans le respect des compétences de chaque gouvernement ?

### **De la fragmentation des systèmes à la fragmentation de l'autorité**

Un élément de l'annonce mérite une lecture attentive : le rattachement institutionnel. La nouvelle organisation relève du ministre de la Transformation du gouvernement, des Travaux publics et de l'Approvisionnement. Ce rattachement privilégie clairement une fonction d'exécution et de transformation opérationnelle de l'appareil fédéral, ce qui est cohérent et ne constitue pas une critique.

Ce rattachement révèle surtout la nature réelle du problème fédéral. Ce n'est pas seulement la fragmentation des systèmes, c'est la fragmentation de l'autorité. Le succès de Transformation numérique Canada dépendra moins de son organigramme que de sa capacité à exercer une autorité réelle, à faire adopter des normes communes et à transformer des façons de travailler installées depuis longtemps.

Il reste qu'aucun mécanisme intergouvernemental suffisamment structuré n'existe encore pour orienter et soutenir durablement la mutualisation des données du secteur public. À l'échelle FPT, plusieurs lieux de collaboration fonctionnent. C'est le cas notamment du Conseil des dirigeants principaux de l'information du secteur public, du Conseil de la prestation des services du secteur public et des travaux pancanadiens sur l'identité numérique. Aucun de ces dispositifs n'a toutefois le mandat de porter l'interopérabilité des données du secteur public comme un actif stratégique commun, de façon continue.

La comparaison internationale situe précisément ce manque. En 2025, trente des trente-six pays membres de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, soit plus de huit sur dix, déclarent disposer d'un système d'interopérabilité des données couvrant l'ensemble de l'administration. Le Canada figure parmi les six exceptions, avec le Costa Rica, l'Irlande, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Pologne (OCDE, 2026). Parmi les trente pays qui en disposent, vingt-trois font état d'une utilisation dans plus de la moitié des institutions de l'administration centrale ; au palier infranational, les taux d'adoption sont plus faibles encore.

Le détail de l'indice de l'administration numérique dit la même chose autrement. Le Canada dépasse la moyenne de l'OCDE sur l'ouverture par défaut (0,74 contre 0,59) et sur le fonctionnement axé sur l'utilisateur (0,80 contre 0,71). Il se situe nettement en dessous sur les deux dimensions qui mesurent les fondations communes : le secteur public fondé sur les données (0,59 contre 0,74) et « l'administration plateforme » (0,54 contre 0,71), qui est son résultat le plus faible. Le pays est fort là où il s'adresse au citoyen, et faible là où se trouve la plomberie partagée. Il reconnaît d'ailleurs le principe de transmission unique de l'information, « une seule fois », sans disposer du système qui permettrait de l'appliquer, l'OCDE relevant que la mention de ce principe dans un document stratégique est loin d'en garantir l'intégration dans la prestation des services. Notre rapport bourgogne dénombreait pour sa part quatorze infrastructures numériques hétérogènes au sein de la fédération (Dudoit, 2025).

Si la fragmentation de l'autorité et de la gouvernance constitue déjà un obstacle à l'intérieur d'un seul gouvernement, elle est nécessairement plus complexe encore entre Ottawa, les provinces, les territoires, les gouvernements autochtones et les administrations municipales. Le constat n'est pas nouveau, et il déborde largement le numérique.

Dans un texte publié le 5 septembre 2026, l'ancien premier ministre du Québec Jean Charest (2026) observe que le pays s'est fait la réputation de ne pas savoir mener à terme de grands projets, et que le chevauchement des lois et des règlements fédéraux et provinciaux a rendu certains obstacles pratiquement infranchissables. Les barrières commerciales interprovinciales se sont enracinées, écrit-il, au détriment de la croissance et de la capacité des Canadiens à commercer entre eux. Le fédéralisme demeure, selon lui, un bon système de gouvernement pour le Canada, à condition d'en « renouveler le manuel d'opération » et d'élever le niveau de collaboration intergouvernementale. C'est exactement ce dont il s'agit ici. Ottawa vient de reconnaître que la fragmentation numérique est un problème de gouvernance. Il reste à Équipe Canada à reconnaître que la fragmentation des données du secteur public FPT est un problème de gouvernance nationale.

## **2. Le vrai problème : des gouvernements dont les systèmes ne se parlent pas**

### **Le plafond de la mise à l'échelle**

Une solution numérique publique qui fonctionne bien ne bute pas d'abord sur la technologie. Au Canada, elle rencontre rapidement une autre réalité : les frontières juridictionnelles.

Une même entreprise, un même permis, une même qualification professionnelle ou une même expédition de marchandises sont souvent consignés par plusieurs administrations à la fois, dans des systèmes et des vocabulaires qui n'ont jamais été conçus pour se parler. Une entreprise inscrite au registre fédéral et au registre d'une province y porte souvent deux identifiants distincts, et il n'est pas toujours possible d'établir automatiquement qu'il s'agit de la même entreprise.

Le numéro d'entreprise illustre à la fois le chemin parcouru et le plafond atteint. L'Agence du revenu du Canada attribue un numéro de neuf chiffres, étendu à quinze caractères par un identificateur de programme et un numéro de compte. Dans huit provinces (l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et la Saskatchewan), l'immatriculation ou la constitution en société attribue directement ce numéro fédéral, qui devient de ce fait l'identifiant commun de l'entreprise auprès des deux ordres de gouvernement (Agence du revenu du Canada, 2026). Au Québec, à Terre-Neuve-et-Labrador et dans les trois territoires, l'entreprise doit s'inscrire séparément auprès de l'Agence. Le Registraire des entreprises du Québec attribue pour sa part un numéro d'entreprise du Québec de dix chiffres (Gouvernement du Québec, s. d.). Une même entreprise y porte donc deux identifiants, de longueurs différentes, émis par deux administrations, sans correspondance automatique entre eux.

Une solution parfaitement efficace dans une administration perd donc une grande partie de sa valeur dès qu'elle doit traverser une frontière provinciale ou territoriale. C'est le véritable plafond de la mise à l'échelle, et il ne peut pas être franchi depuis l'intérieur du seul appareil fédéral. Ce plafond est d'autant plus coûteux que les gouvernements possèdent déjà d'immenses quantités de données. L'information existe. Les connexions font défaut.

Le Canada n'a pas besoin d'une base de données nationale regroupant l'information de tous les gouvernements. Il faut permettre à des systèmes distincts de se comprendre, de reconnaître certaines informations et, lorsque cela est légitime et nécessaire, de les échanger de façon sécurisée. C'est cela, l'interopérabilité.

Une précision de vocabulaire s'impose ici. Il est question dans ce texte des données du secteur public, c'est-à-dire de celles que détiennent les administrations dans l'exercice de leurs fonctions. La plupart ne sont ni publiées ni destinées à l'être, qu'il s'agisse de renseignements personnels, de secrets commerciaux ou d'informations sensibles pour la sécurité.

L'interopérabilité des données ne se confond donc pas avec l'ouverture des données. Elle n'est pas uniquement une question informatique. C'est aussi une capacité institutionnelle de travailler ensemble. Les normes communes, l'accès facile aux données et une gouvernance de confiance forment elles-mêmes une sorte d'infrastructure, car elles réduisent les frais de recherche d'un fournisseur, de recrutement d'un employé, de pénétration sur un autre marché provincial ou de développement d'une entreprise au niveau national.

### **Les problèmes, eux, sont déjà interconnectés**

Plusieurs domaines prioritaires rendent une telle mutualisation urgente : la productivité du secteur public, le commerce intérieur, la mobilité de la main-d'œuvre, les chaînes d'approvisionnement, les infrastructures, l'énergie, le logement et l'immigration. Ces dossiers sont administrés par plusieurs gouvernements, ministères et organismes. Pour les citoyens, les travailleurs et les entreprises, ils constituent pourtant une seule réalité.

Un travailleur ne change pas de province en changeant de système informatique. Une entreprise ne cesse pas d'appartenir à une chaîne d'approvisionnement lorsqu'elle franchit une frontière provinciale. Un projet d'infrastructure ne devient pas moins interdépendant parce que ses composantes relèvent de gouvernements différents. Et les besoins en logement, en énergie, en main-d'œuvre et en immigration évoluent ensemble.

La productivité du secteur public possède elle aussi une dimension intergouvernementale trop souvent ignorée. Lorsqu'un même besoin est traité séparément dans plusieurs administrations, les possibilités de coopération, de réutilisation de solutions éprouvées et de compatibilité des systèmes restent largement inexploitées.

Ces dossiers n'exigent pas quatorze stratégies numériques isolées. Ils révèlent un même besoin : la capacité de gouvernements autonomes à mieux travailler ensemble lorsque le problème dépasse leurs frontières. Le problème est donc moins l'absence d'information que notre incapacité collective à la connecter au moment où elle devient nécessaire.

### **Le prochain gisement de productivité se trouve entre les gouvernements**

Le prochain gisement se trouve dans la réduction des frictions entre administrations, c'est-à-dire là où aucune organisation ne dispose aujourd'hui du mandat d'agir. Le marché intérieur canadien, qui représente de trente à trente-deux pour cent du produit intérieur brut, est le premier terrain de ces frictions (Dudoit, 2026). L'ordre de grandeur des gains en jeu est débattu, et le débat est lui-même instructif.

Les estimations d'une suppression des obstacles au commerce intérieur vont d'environ huit pour cent du produit intérieur brut, soit près de deux cents milliards de dollars par année selon Manucha et Tombe (2022), à des évaluations nettement plus modestes : Bemrose, Brown et Tweedle (2017) estiment que ces obstacles équivalent à un droit de douane d'environ sept pour cent sur les marchandises traversant une frontière provinciale. Teeter et Cotton (2025), qui rapportent ces travaux, jugent la première estimation exagérée et la seconde plus défendable. Aucune de ces études ne chiffre séparément la part attribuable à l'incapacité des administrations à faire dialoguer leurs données. C'est précisément la mesure qui manque, et l'une des raisons d'engager les projets pilotes proposés plus loin.

L'intelligence artificielle rend ce constat plus pressant encore. La stratégie nationale L'IA pour tous fait de la souveraineté numérique l'un de ses piliers (Innovation, Sciences et Développement économique Canada, 2026). Or, une IA performante ne corrige pas une information fragmentée du secteur public : elle en amplifie les incohérences. Le Canada ne pourra pas déployer une IA publique véritablement nationale sur des données qui demeurent juridictionnellement cloisonnées.

L'IA ne crée donc pas seulement une urgence technologique. Elle instaure une prime nouvelle à la qualité, à la comparabilité et à l'interopérabilité des données du secteur public. Des données FPT du secteur public, anonymisées et agrégées, pourraient soutenir des applications d'intérêt immédiat : productivité, croissance du commerce intérieur, prévisions du marché du travail, adaptation climatique, planification des infrastructures.

La souveraineté numérique ne repose donc pas uniquement sur des capacités technologiques. Elle dépend de la capacité collective à mobiliser et à mutualiser des données du secteur public fiables et interopérables.

### **3. Le risque d'une réussite fédérale en solitaire**

#### **Le risque n'est pas l'échec, c'est la réussite**

Services partagés Canada a été créé en août 2011 et constitué en ministère l'année suivante, avec le mandat de fournir l'infrastructure technologique et les services numériques communs du gouvernement du Canada (Services partagés Canada, 2026). Quinze ans plus tard, une organisation nouvelle est mise en place pour accélérer l'exécution de cette même mission. La durée de mise en œuvre et les résultats atteints par cette expérience précédente invitent à la prudence sur les délais de réalisation du nouveau modèle, mais ce n'est pas l'objection principale.

Le scénario qui devrait retenir l'attention est celui où l'exercice fonctionne. Une modernisation fédérale réussie produit nécessairement un ensemble cohérent : normes de données, identifiants, architectures de référence et instruments d'approvisionnement. Arrêtés sans les provinces et les territoires, ces choix deviennent des normes de fait par simple poids relatif.

Les gouvernements provinciaux se retrouvent alors devant une alternative également mauvaise. S'y conformer revient à accepter une centralisation qui n'a jamais été débattue. S'en écarter revient à aggraver la fragmentation que l'exercice prétendait réduire.

L'effet est mécanique. Il ne dépend d'aucune intention et ne se corrige qu'après coup à grands frais. Il ne peut être évité qu'en amont, pendant que le mandat de la nouvelle organisation s'écrit. Le véritable enjeu n'est donc pas de ralentir la volonté du gouvernement fédéral de moderniser son appareil, mais de faire en sorte que cette modernisation devienne une occasion de connexion au sein d'Équipe Canada plutôt qu'une nouvelle source de fragmentation.

#### **Faut-il craindre que la mutualisation ralentisse Ottawa ?**

Une objection mérite d'être énoncée dans sa version la plus forte, parce qu'elle sera formulée par des personnes de bonne foi et souvent bien placées. Associer les provinces, les territoires, les municipalités et les gouvernements autochtones à la transformation fédérale serait si lourd et si complexe que l'exercice s'en trouverait retardé de plusieurs années. Il serait préférable de laisser Ottawa avancer seul, puis de le raccorder plus tard.

L'objection s'appuie sur une expérience réelle. Les démarches pancanadiennes en matière de données ont souvent progressé plus lentement que prévu, et la négociation intergouvernementale n'a pas la réputation d'accélérer quoi que ce soit. Il serait imprudent de la balayer.

Elle repose pourtant sur une confusion entre mutualisation et consentement. Rien dans ce qui précède ne demande qu'Ottawa obtienne l'accord des autres gouvernements avant de moderniser son appareil. Ce qui est demandé est que les choix fédéraux demeurent lisibles et raccordables : publier les normes de données retenues, choisir des identifiants de référence avec lesquels une correspondance reste possible, prévoir une clause d'adhésion volontaire dans les instruments d'approvisionnement. Ce sont des contraintes de conception, non des droits de veto. Elles coûtent peu au moment où l'on conçoit, et beaucoup lorsqu'il faut revenir en arrière.

L'Union européenne a donné à cette distinction une forme juridique. Le règlement (UE) 2024/903, pour une Europe interopérable, adopté le 13 mars 2024 et entré en vigueur le 11 avril suivant, n'oblige aucun État membre à adopter une solution commune. Il impose une obligation de procédure : avant d'arrêter des exigences contraignantes nouvelles ou substantiellement modifiées touchant des services numériques transfrontaliers, l'organisme public concerné doit réaliser une évaluation de l'interopérabilité, consulter les destinataires visés et publier son rapport dans un format lisible par machine. Selon l'étude d'impact de la Commission européenne, les économies annuelles escomptées atteindraient jusqu'à cinq milliards d'euros (Commission européenne, 2024).

L'argument est donc un argument de vitesse, et non un argument contre elle. Chaque mois de construction en vase clos accumule une dette de conversion qui sera payée plus tard, à un taux nettement supérieur.

Trois constats achèvent d'écarter l'objection. D'abord, les actions proposées plus loin ne suspendent rien. L'ouverture de l'approvisionnement relève du gouvernement fédéral seul, tout comme le choix de projets pilotes. Un accord-cadre et un mécanisme de gouvernance permanent ne bloquent aucune livraison pendant qu'ils se négocient.

Ensuite, le précédent invite à la prudence. Services partagés Canada a été conçu et déployé sans obligation de coordination externe, dans les conditions mêmes que l'objection recommande. Quinze ans plus tard, le gouvernement doit regrouper de nouveau ce qui l'avait déjà été. Avancer seul n'a donc pas suffi à avancer vite.

Enfin, et c'est le point décisif, le gouvernement fédéral ne peut pas livrer ses propres priorités sans les autres juridictions. Dans chacun des dossiers évoqués dans la section 2 plus haut, des données provinciales, territoriales, municipales ou autochtones se trouvent sur le chemin critique.

Protéger la transformation fédérale de la complexité intergouvernementale reviendrait à protéger une transformation incapable d'atteindre les objectifs qui la justifient. Une dernière remarque s'impose. Une administration qui n'assume pas le coût de la collaboration ne le supprime pas : elle le déplace. Ce sont alors les autres gouvernements, les entreprises et les citoyens qui effectuent le travail de traduction entre des systèmes qui ne se comprennent pas.

#### **4. Un cas concret : les grands projets d'intérêt national**

##### **Une infrastructure habilitante pour les projets d'intérêt national**

Cette démonstration n'est pas théorique. Elle est déjà à l'œuvre dans le principal chantier économique du gouvernement. Le 24 juin 2026, le gouvernement a lancé le processus d'inscription des premiers projets sous la Loi visant à bâtir le Canada (Unité de l'économie canadienne, 2026). Chacun de ces projets exige d'assembler des informations géologiques, environnementales, démographiques, logistiques, de sûreté et issues de traités, détenues par des ministères fédéraux, une province ou un territoire, des gouvernements autochtones et un promoteur privé. La démarche exige notamment des consultations avec les peuples autochtones, les provinces et les territoires avant toute décision d'inscription.

Le Bureau des grands projets, établi en août 2025 comme organisme de service spécial appuyé par le Bureau du Conseil privé, doit aujourd'hui orchestrer cet assemblage de l'information projet par projet, et le refaire pour chaque renvoi (Bureau du Conseil privé, 2026). Son ministre responsable détient également les Affaires intergouvernementales, le Commerce intérieur et l'Unité de l'économie canadienne (Affaires intergouvernementales, 2025). L'interopérabilité FPT n'est pas un projet à ajouter à la liste des projets d'intérêt national. C'est l'infrastructure habilitante sans laquelle ces projets ne peuvent atteindre leur plein rendement.

#### **5. La solution : des gouvernements autonomes, mais connectés**

##### **Une architecture fédérée, pas une centralisation**

Le Canada ne peut pas fonctionner comme une entreprise. Il doit fonctionner comme une fédération interopérable. Aucun gouvernement ne possède seul toutes les données nécessaires, et aucun ne peut non plus abandonner ses compétences constitutionnelles. Il faut donc une troisième voie : des gouvernements autonomes, mais interopérables.

La solution doit être fédérée dès le départ. Chaque gouvernement conserve ses responsabilités, ses données et ses choix administratifs. L'objectif n'est pas de faire fonctionner tous les gouvernements de la même façon, mais de leur permettre de fonctionner ensemble lorsque cela crée une valeur collective. Cela suppose des normes communes, des identifiants compatibles, des règles de sécurité et de protection des renseignements personnels, ainsi que des ententes précisant les conditions d'utilisation et d'échange de l'information. Ces ententes devront composer avec des régimes de protection des renseignements personnels qui diffèrent d'un gouvernement à l'autre, dont la Loi sur la protection des renseignements personnels au fédéral et, au Québec, la Loi 25 et la Loi 95 sur la gouvernance des ressources informationnelles. Le respect de ces cadres, et des choix propres au Québec en matière de données, est une condition de la participation de chacun, non un obstacle à contourner.

La confiance doit être traitée comme une composante de l'infrastructure elle-même, et non comme une précaution ajoutée ensuite. Des données interopérables ne créent de valeur que si les citoyens, les gouvernements et les partenaires savent qui peut les utiliser, à quelles fins, selon quelles règles et avec quelles garanties. Cette architecture devra également intégrer les réalités municipales et autochtones. Ces administrations produisent et détiennent, elles aussi, des données essentielles à de nombreux enjeux nationaux, et leur participation ne peut être réduite à l'exécution de décisions prises ailleurs. Pour les Premières Nations, cela suppose de respecter les principes PCAP (propriété, contrôle, accès et possession) de gouvernance de leurs données.

Le concept d'infrastructure publique numérique (IPN), reconnu au sein des forums internationaux (G20, Banque mondiale, OCDE, PNUD), offre un cadre analytique utile pour aborder l'interopérabilité à l'échelle fédérative. Dans une fédération comme le Canada, l'IPN ne peut être ni centralisée ni simplement juxtaposée entre juridictions. Elle s'y comprend plutôt comme une infrastructure numérique habilitante en ce qu'elle organise les conditions techniques et normatives de l'action publique conjointe, respecte les compétences de chaque ordre de gouvernement, permet la circulation sécurisée des données et des services à travers les frontières institutionnelles et soutient l'exercice effectif de la souveraineté numérique. Elle devient ainsi un langage commun de gouvernance, qui permet de dépasser les silos sans nier leur existence.

Deux exemples européens montrent ce que l'IPN donne en pratique. En Italie, la plateforme nationale de données numériques applique le principe de transmission unique de l'information en reliant plus de neuf mille entités : organismes de l'administration centrale, administrations infranationales, universités et acteurs privés. Les institutions y publient des interfaces de programmation sur un catalogue commun, dont l'usage est autorisé par jetons, ce qui laisse une trace vérifiable de chaque échange (OCDE, 2026). En Belgique, la loi dite « Only Once », ou loi de collecte unique des données, oblige les services publics fédéraux à réutiliser l'information déjà consignée dans les registres faisant autorité, dont le Registre national et la Banque-Carrefour des Entreprises, plutôt que de la redemander (Service public fédéral Stratégie et Appui, 2024 ; OCDE, 2026). Ni l'un ni l'autre de ces dispositifs ne centralise les données : ils en organisent la circulation. La gouvernance de cette architecture devrait reposer sur trois principes :

- La réciprocité, afin que la valeur de la coopération circule dans les deux sens.
- La subsidiarité, afin que les décisions demeurent au palier gouvernemental le plus approprié.
- Des priorités convenues entre les premiers ministres, afin que l'interopérabilité réponde à des problèmes reconnus collectivement.

Ces principes prolongent la logique fédérée que l'étude publiée par le CIRANO en 2025 (Dudoit, 2025) proposait déjà, sous la forme d'un accord FPT sur l'interopérabilité des données accompagné d'un mécanisme pérenne de gouvernance des données et de l'IA.

## **Le Canada ne part pas de zéro**

La solution proposée n'exige pas de construire une capacité entièrement nouvelle. Statistique Canada possède déjà une expertise éprouvée en matière de normes de données, de données de référence, de données administratives, de couplage, de qualité, de confidentialité et d'intégration statistique. Son rôle de coordination du système statistique national l'amène à travailler avec les provinces, les territoires et les administrations locales. C'est précisément le répertoire de compétences qu'appelle le problème décrit ici.

L'organisme n'a pas vocation à devenir le dépôt central des données provinciales, ce qui reproduirait exactement le travers que ce texte met en garde. Il pourrait en revanche jouer un rôle de chef de file dans l'élaboration et l'entretien de normes communes, de métadonnées, d'identifiants de référence, de cadres de qualité et de pratiques de gouvernance permettant aux données de demeurer distribuées tout en devenant interopérables.

D'autres capacités existent également. Transformation numérique Canada apporte l'expertise opérationnelle et technologique fédérale. Les provinces, les territoires, les municipalités et les gouvernements autochtones détiennent une part essentielle des données et de l'expertise de terrain. Le secteur privé et les universités peuvent apporter l'innovation et la capacité analytique. Le défi n'est donc pas de créer une institution nouvelle qui ferait tout. Il est de mieux relier celles qui existent déjà.

## **Équipe Canada comme moteur politique**

Reste à savoir qui porte cette démarche. C'est ici qu'Équipe Canada doit prendre une nouvelle dimension. Équipe Canada est le plus souvent une mobilisation de circonstance : commerce international, crise, investissement stratégique. Les premiers ministres fédéral, provinciaux et territoriaux disposent pourtant d'un levier beaucoup plus durable. Ils peuvent donner l'impulsion politique qui permet aux administrations de mutualiser les capacités nécessaires à la mise en œuvre des priorités communes.

Le rôle d'Équipe Canada serait de fixer quelques résultats nationaux pour lesquels l'interopérabilité crée une valeur mesurable, puis de donner aux institutions existantes les moyens de les réaliser.

D'où la distinction qui devrait organiser la suite. Transformation numérique Canada peut être le moteur opérationnel de la transformation de l'appareil fédéral. Équipe Canada peut être le moteur politique de la transformation numérique du secteur public de la fédération.

Ces deux fonctions sont complémentaires. Elles ne sont pas interchangeables. Le rôle de la nouvelle organisation serait, dans une démarche plus large, celui d'un partenaire fédéral, à l'intérieur d'une gouvernance convenue collectivement.

## **Commencer par les résultats, non par la technologie**

Il serait contre-productif d'ouvrir ce chantier par une vaste réforme technologique. Il faut partir des problèmes. Prenons le marché intérieur. Lorsqu'une entreprise doit remplacer rapidement un fournisseur, l'information pertinente existe déjà, répartie entre plusieurs administrations et plusieurs entreprises : capacités de production, transport, travailleurs disponibles, programmes de soutien. La question n'est pas d'abord de construire un nouveau système. Elle est de déterminer quelles informations sont nécessaires, où elles se trouvent, qui doit pouvoir y accéder et selon quelles règles.

La même méthode s'applique à la reconnaissance des qualifications professionnelles, à la mobilité de la main-d'œuvre ou à la planification des infrastructures. Cette approche progressive permet à chaque gouvernement de participer selon ses priorités et ses capacités, sans architecture imposée d'en haut.

## **6. Quatre actions immédiates**

Les trois premières relèvent d'Équipe Canada. La quatrième relève du gouvernement fédéral seul. Ces quatre actions sont parallèles et non séquentielles : aucune n'est un préalable aux autres, et aucune ne suspend le travail de modernisation déjà engagé à Ottawa.

### **Conclure un accord-cadre FPT**

Un accord fédéral, provincial et territorial définirait des principes communs, des engagements mutuels et des mécanismes de gouvernance clairs en trois matières : l'interopérabilité des données du secteur public, l'adoption responsable et sécurisée de l'intelligence artificielle et l'infrastructure publique numérique.

### **Établir une gouvernance FPT pérenne**

Le symposium annuel FPT sur la confiance numérique et la cybersécurité pourrait être pérennisé en un conseil réunissant les responsables de la transformation numérique et des données des gouvernements, ainsi que les chefs des organismes statistiques. Son mandat inclurait trois fonctions essentielles : convenir des priorités communes, établir les normes et les règles nécessaires à leur mise en œuvre et suivre les résultats des projets retenus. Les compétences, la formation, les partenariats et les mécanismes de surveillance publique pourraient être développés progressivement, selon les besoins.

### **Choisir quelques projets pilotes**

Ces projets porteraient sur des domaines où plusieurs gouvernements ont déjà un intérêt commun, afin de démontrer la méthode plutôt que de la décrire. Pour chaque cas d'usage, la séquence serait la même : partir du résultat recherché, identifier les données nécessaires et leurs détenteurs, convenir des règles d'accès et de protection, établir les normes communes requises, puis mesurer les gains obtenus. Les connexions ainsi développées seraient ensuite réutilisables ailleurs.

## **Ouvrir l'approvisionnement fédéral**

La troisième priorité de Transformation numérique Canada consiste à utiliser le pouvoir d'achat fédéral de manière stratégique. Un pouvoir d'achat consolidé, mais fermé, reproduit la fragmentation à l'échelle du marché intérieur : dix provinces et trois territoires continuent d'acheter séparément des solutions analogues pendant qu'un acheteur fédéral unifié négocie seul.

Ouvrir certaines offres à commandes et certains arrangements en matière d'approvisionnement, ainsi que certaines solutions, aux provinces et aux territoires qui le souhaitent, sur une base volontaire et sans transfert de compétence, leur donnerait une raison économique immédiate d'adopter des normes communes. Cet incitatif ne requiert ni accord constitutionnel, ni unanimité, ni argent frais. Il ne s'agit pas de créer un nouvel ordre de gouvernement. Il s'agit de créer la gouvernance qui manque pour que les gouvernements existants puissent mieux agir ensemble.

## **Conclusion : le moment d'agir**

L'interdépendance économique internationale est désormais utilisée comme un instrument de pouvoir coercitif et comme une source de conflits. Une économie canadienne intégrée exige plus que la suppression des barrières entre les provinces. Elle exige que les gouvernements de la fédération puissent enfin voir la même réalité économique, et agir sur elle.

Le mandat d'une organisation nouvelle se fige dans ses six à douze premiers mois. La stratégie nationale d'intelligence artificielle entre en mise en œuvre. Les tensions commerciales maintiennent les chaînes d'approvisionnement au centre de l'agenda. Le budget d'automne s'annonce. Ces échéances se referment ensemble.

Le Canada n'a pas besoin de moins de gouvernements. Il a besoin de meilleurs raccordements entre eux. Transformation numérique Canada peut aider Ottawa à mieux fonctionner. Statistique Canada peut contribuer à donner un langage commun aux données. Équipe Canada peut fournir les priorités et l'autorisation politique nécessaires pour construire les raccordements.

La question n'est donc plus de savoir si le secteur public au Canada se transformera numériquement. Il le fera. La question est de savoir si cette transformation rapprochera les gouvernements canadiens ou produira plus rapidement de nouveaux silos, plus puissants et plus étanches. Le moment de choisir est maintenant.

## Sources et références

### Publications du CIRANO

- Dudoit, A. (2025). *Interopérabilité fédérale-provinciale des données et adoption de l'IA : tirer parti de la dynamique fédérale-provinciale actuelle et du partenariat stratégique Canada-UE* (Rapport bourgogne n° 2025RB-02). CIRANO. <https://doi.org/10.54932/AXET1370>
- Dudoit, A. et Labillois, T. (2025). *Souveraineté numérique et fédéralisme : architecture d'interopérabilité et gouvernance de l'IA au Canada* (Pour Réflexion n° 2025PR-11). CIRANO. <https://doi.org/10.54932/TDBZ9121>
- Dudoit, A., Labillois, T. et Oliveira, C. (2026). *Interopérabilité des données du secteur public au Canada et adoption responsable de l'IA : synthèse stratégique et appel à l'action* (Pour Réflexion n° 2026PR-01). CIRANO. <https://doi.org/10.54932/VOKC1489>
- Dudoit, A. (2026). *Souveraineté numérique et intelligence artificielle au Canada : de la fragmentation des systèmes à la capacité stratégique intégrée du secteur public* (Pour Réflexion n° 2026PR-04). CIRANO. <https://doi.org/10.54932/AFQN6960>
- Dudoit, A., Hubert, A.-M. et Labillois, T. (2026). *Citizen-centric public sector data interoperability in Canada: Enabling a mutualized sovereign capacity* (Pour Réflexion n° 2026PR-07). CIRANO. <https://doi.org/10.54932/LQEY7039>

### Initiatives en cours au CIRANO

- Dudoit, A. (en préparation). *Les infrastructures immatérielles de compétitivité : vers une nouvelle génération de politiques industrielles canadiennes*. CIRANO.

### Sources gouvernementales et législatives

- Affaires intergouvernementales. (2025). *Affaires intergouvernementales*. Gouvernement du Canada. <https://www.canada.ca/fr/affaires-intergouvernementales.html>
- Agence du revenu du Canada. (2026). *Quand avez-vous besoin d'un NE*. Gouvernement du Canada. <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/impot/entreprises/sujets/inscription-entreprise/numero-entreprise-comptes-programme/besoin-ne.html>
- Bureau du Conseil privé. (2026). *À propos de nous — Bureau des grands projets*. Gouvernement du Canada. <https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/bureau-grands-projets/propos-nous.html>
- Cabinet du premier ministre du Canada. (2026, 3 septembre). *Le premier ministre Carney lance Transformation numérique Canada pour offrir aux Canadiennes et aux Canadiens des services publics plus rapides* [communiqué de presse]. <https://www.pm.gc.ca/fr/nouvelles/communiqués/2026/09/03/premier-ministre-carney-lance-transformation-numerique-canada>

Gouvernement du Québec. (s. d.). *Numéro d'entreprise du Québec*. <https://www.quebec.ca/entreprises-et-travailleurs-autonomes/obtenir-renseignements-entreprise/numero-entreprise-quebec>

Innovation, Sciences et Développement économique Canada. (2026). *Stratégie nationale en matière d'intelligence artificielle du Canada : l'IA pour tous*. Gouvernement du Canada. <https://ised-isde.canada.ca/site/isde/fr/strategie-nationale-matiere-dintelligence-artificielle-canada-lia-pour-tous>

Loi visant à bâtir le Canada, édictée par la Loi sur l'unité de l'économie canadienne, L.C. 2025, ch. 2 (sanctionnée le 26 juin 2025).

Ministère des Finances Canada. (2025). *Budget 2025 : notre plan — bâtir un Canada fort*. Gouvernement du Canada. <https://budget.canada.ca/2025/report-rapport/intro-fr.html>

Parti libéral du Canada. (2025). *Bâtir. Un Canada fort : plateforme électorale 2025*. <https://liberal.ca/fr/plateforme/batir/>

Règlement (UE) 2024/903 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 établissant des mesures destinées à assurer un niveau élevé d'interopérabilité du secteur public dans l'ensemble de l'Union (règlement sur une Europe interopérable), JO L, 22 mars 2024. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/903/oj>

Services partagés Canada. (2026, 13 mars). *Plan ministériel 2026-2027 : raison d'être, mandat et rôle*. Gouvernement du Canada. <https://www.canada.ca/fr/services-partages/organisation/propos-nous/transparence/plan-ministeriel/2026-27/services-partages-canada-plan-ministeriel-2026-2027/plan-ministeriel-2026-2027-raison-detre-mandat-role.html>

Unité de l'économie canadienne. (2026, 24 juin). *Le Canada lance le processus en vue d'inscrire de grands projets sur la liste de la Loi visant à bâtir le Canada* [communiqué de presse]. Gouvernement du Canada. <https://www.canada.ca/fr/unite-economie-canadien/nouvelles/2026/06/le-canada-lance-le-processus-en-vue-dinscrire-de-grands-projets-sur-la-liste-de-la-loi-visant-a-batir-le-canada.html>

## **Organisations internationales et recherche**

Bemrose, R. K., Brown, W. M. et Tweedle, J. (2017). *Going the distance: Estimating the effect of provincial borders on trade when geography matters* (Direction des études analytiques : documents de recherche, n° 11F0019M, n° 394). Statistique Canada. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11f0019m/11f0019m2017394-eng.htm>

Commission européenne. (2024, 11 avril). *Interoperable Europe Act enters into force today* [communiqué]. [https://commission.europa.eu/news-and-media/news/interoperable-europe-act-enters-force-today-2024-04-11\\_en?prefLang=fr&etrans=fr](https://commission.europa.eu/news-and-media/news/interoperable-europe-act-enters-force-today-2024-04-11_en?prefLang=fr&etrans=fr)

Gouvernement de l'Italie. (s. d.). *Explore the Public Administration API*. Department for Digital Transformation. <https://api.gov.it/en/>

Manucha, R. et Tombe, T. (2022, 20 septembre). *Liberalizing internal trade through mutual recognition: A legal and economic analysis*. Macdonald-Laurier Institute. <https://macdonaldlaurier.ca/liberalizing-internal-trade-through-mutual-recognition-a-legal-and-economic-analysis/>

OCDE. (2026). *Perspectives de l'administration numérique 2026 : des fondations à un impact transformateur*. Éditions OCDE. <https://doi.org/10.1787/a2f7a6b4-fr>

Service public fédéral Stratégie et Appui. (2024). *Only Once : la collecte unique des données*. Gouvernement de Belgique. <https://bosa.belgium.be/fr/themes/administration-numerique/simplification-administrative/only-once-la-collecte-unique-des>

Teeter, D. et Cotton, C. (2025, 22 octobre). *Pour des réformes durables : une feuille de route pour renforcer le marché intérieur canadien*. Institut de recherche en politiques publiques, Centre d'excellence sur la fédération canadienne. <https://centre.irpp.org/fr/research-studies/renforcer-marche-interieur-canadien/>

## Presse

Charest, J. (2026, 5 septembre). *Le Canada remerciera un jour Donald Trump*. La Presse. <https://www.lapresse.ca/dialogue/opinions/2026-09-05/le-canada-remerciera-un-jour-donald-trump.php>