



NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

Rapport No. 5 | Juin 2015

FedNor : Il faut simplement que ce soit libre

Vers une gouvernance plus stratégique et concertée du
développement économique régional dans le Nord ontarien

Leçons d'autres régions du Canada

© 2015 Institut des politiques du Nord
Publication de l'Institut des politiques du Nord
874, rue Tungsten
Thunder Bay (Ontario) P7B 6T6

ISBN: 978-1-988472-34-8

Téléphone : (807) 343-8956
Courriel : northernpolicy@northernpolicy.ca
Site Web : www.northernpolicy.ca

Ce rapport a été possible grâce à l'appui de nos partenaires : l'Université Lakehead, l'Université Laurentienne et la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario. L'Institut des politiques du Nord exprime sa grande appréciation pour leur généreux soutien, mais insiste sur ce qui suit :

Les points de vue de ces commentaires sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Institut, de son conseil d'administration ou de ceux qui le soutiennent. Des citations de ce texte, avec indication adéquate de la source, sont autorisées.

Les calculs de l'auteur sont basés sur les données disponibles au temps de publication et sont sujets aux changements.

Édité par Barry Norris.

Contenu

À propos de l'Institut des politiques du Nord	4
À propos de l'auteur	5
Sommaire	6
Introduction	8
Nouveau régionalisme et son contexte	11
FedNor (Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario)	14
FedNor et climat politique du plan de croissance	19
En résumé	23
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada et Entente de partenariat pour le développement économique Canada-Manitoba	24
En résumé	27
Agence de promotion économique du Canada atlantique au Nouveau-Brunswick	28
En résumé	31
Leçons et recommandations pour la FedNor	33
Recommandations	35
En résumé	39
Conclusion	40
Références	43
Remerciements	48
Qui nous sommes	50

À propos de l'Institut des politiques du Nord :

L'Institut des politiques du Nord est le groupe de réflexion indépendant de l'Ontario. Nous effectuons de la recherche, accumulons et diffusons des preuves, trouvons des opportunités en matière de politiques, afin de favoriser la croissance et la durabilité des collectivités du Nord. Nous avons des bureaux à Thunder Bay et à Sudbury. Nous cherchons à améliorer les capacités du Nord ontarien de prendre l'initiative en politiques socioéconomiques qui ont des répercussions sur l'ensemble du Nord ontarien, de l'Ontario et du Canada.

Vision

Un Ontario du Nord en croissance, durable et subvenant à ses propres besoins. Un Nord ontarien ayant la capacité non seulement de trouver des opportunités mais de les mettre à profit, seul ou à l'aide de partenariats intelligents. Un Nord ontarien qui contribue à la fois à sa propre réussite et à celle des autres.

Mission

L'Institut des politiques du Nord est un institut des politiques indépendant. Il existe aux fins suivantes :

- développer et promouvoir des options proactives, fondées sur des preuves et pilotées par des objectifs, qui permettent d'approfondir la compréhension des défis uniques du Nord ontarien et assurent le développement ainsi que la prospérité économique durables du Nord ontarien;
- faire de la recherche et de l'analyse en rapport avec ce qui suit :
 - » les politiques existantes et nouvelles, pertinentes pour le Nord ontarien;
 - » les tendances économiques, technologiques et sociales qui affectent le Nord ontarien;
- formuler et défendre des politiques qui bénéficient au Nord ontarien et aux collectivités des Premières Nations;
- servir à des fins complémentaires et compatibles avec ces objectifs.

Valeurs

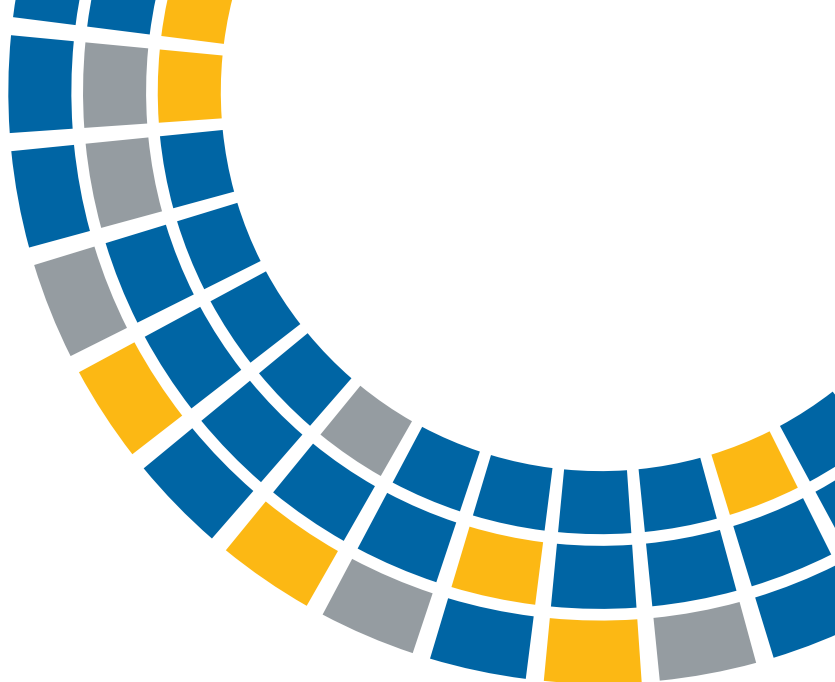
Objectivité : L'Institut des politiques du Nord est un organisme constitué en personne morale, qui est non partisan et sans but lucratif; il procède à des évaluations équitables, équilibrées et objectives des enjeux politiques dans le contexte de l'ensemble du Nord ontarien.

Pertinence : L'Institut des politiques du Nord favorisera de la recherche pratique et appliquée portant sur les problèmes existants ou nouveaux ainsi que sur les répercussions immédiates et futures pour le Nord ontarien, en tenant compte des thèmes et objectifs du Plan de croissance pour le Nord de l'Ontario 2011.

Collaboration: L'Institut des politiques du Nord reconnaît la valeur des contributions multidisciplinaires, multiculturelles et d'intervenants multiples lorsqu'il s'agit de l'avancement collectif du Nord ontarien; il travaille dans le cadre d'une approche inclusive et de collaboration, afin d'offrir aux décideurs une gamme complète d'options politiques.

Coordination: L'Institut des politiques du Nord complètera les efforts de recherche des établissements postsecondaires et des organismes non gouvernementaux du Nord ontarien; il explorera aussi les occasions de déployer des efforts coordonnés favorisant le mandat de l'Institut des politiques du Nord.

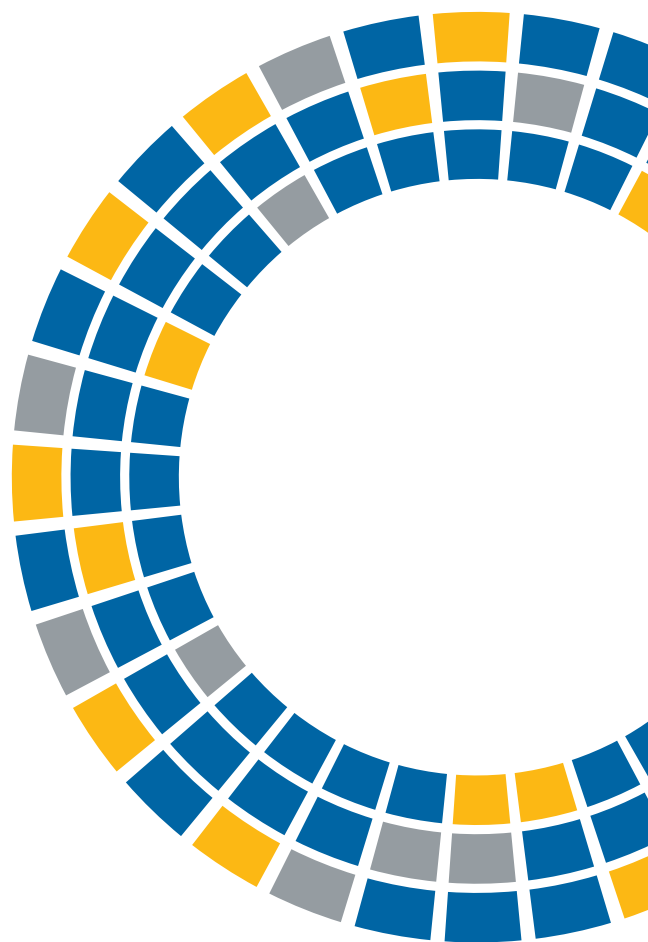
Accessibilité: Les travaux de l'Institut des politiques du Nord seront accessibles au public, afin de stimuler l'engagement de celui-ci et de dialoguer avec lui; ils serviront à promouvoir les points de vue liés aux intérêts du Nord ontarien et de sa population.





À propos de l'auteur **Charles Conteh**

Charles Conteh est un professeur associatif dans le Département de science politique de Brock University. De 2007 à 2009, il a servi comme professeur associatif dans le Département de science politique de Lakehead University. Au cours des 8 dernières années, il a concentré sa recherche sur les réponses des politiques publiques aux défis économiques dans les différentes régions, y compris le Nord ontarien. Ses intérêts de recherche plus généraux sont les politiques publiques canadiennes et comparatives, la direction publique, l'économie politique, et la gouvernance.



Sommaire

La gouvernance du développement économique du Nord ontarien doit devenir plus stratégique, concertée et transformatrice, afin d'améliorer la capacité de la région de s'adapter à l'évolution constante d'une économie pilotée par le savoir et mondiale au vingt et unième siècle. Dans ce qui est déterminant pour cette innovation de la gouvernance se trouvent le mandat, la structure et l'approche pour la réalisation du programme désigné par Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor), créé par le gouvernement fédéral en 1987, en même temps que d'autres organismes de développement régional (ODR). Même s'il est souvent fait référence à la FedNor par le terme « agence », elle n'est techniquement pas une agence aux sens juridique et institutionnel stricts, mais simplement une unité de mise en œuvre au sein d'Industrie Canada. En ce sens, la FedNor diffère des autres ODR en ce qu'elle ne jouit pas de pouvoirs financiers et politiques effectifs.

Dans le présent document se trouve une critique de l'infrastructure institutionnelle de la FedNor au regard de l'intervention en politique de développement économique, et cette infrastructure est comparée à celles de l'exploitation de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO) au Manitoba et de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) au Nouveau-Brunswick; il est aussi fait particulièrement référence aux caractéristiques de leur engagement envers leurs intervenants provinciaux, municipaux et communautaires. À titre d'unité principale de mise en œuvre des initiatives de développement économique du gouvernement fédéral dans le Nord ontarien, la FedNor constitue une ressource organisationnelle unique pour la région, du fait de son réseau externe, qui comporte une gamme de services fédéraux. Mais la FedNor devrait être moins rattachée à Industrie Canada (et à Ottawa en général) et plus intégrée aux initiatives du secteur privé et aux groupes communautaires locaux, puis sensible à ceux-ci.

Le développement économique régional au Canada n'est plus une affaire de péréquation économique pour les régions économiquement défavorisées, et ce, par l'entremise de programmes de redistribution, mais de plus en plus une affaire de création d'infrastructure institutionnelle et d'investissements cruciaux nécessaires à la mobilisation des atouts économiques de la région, afin que celle-ci soit économiquement plus diversifiée et concurrentielle au niveau mondial. Il faut également une infrastructure institutionnelle favorable à la gouvernance politique, qui soit enracinée dans les réseaux intergouvernementaux et intersectoriels d'agences ayant des investissements globaux, concertés et stratégiques au sein de l'économie régionale.

Sommaire des recommandations

Premièrement, la FedNor devrait être restructurée afin qu'elle jouisse d'une latitude et d'une autonomie opérationnelles accrues de la part d'Industrie Canada, aux fins de la formulation ou de l'adaptation de politiques qui favorisent les initiatives locales dans le Nord ontarien. L'organisme doit avoir la capacité institutionnelle, opérationnelle et financière lui permettant de s'engager dans la structure sociale du Nord ontarien et de s'y adapter, au lieu d'y être contrainte par des forces extérieures à la région, comme c'est actuellement le cas. La FedNor n'est actuellement pas en mesure d'élaborer des politiques et ne peut opérer de changements majeurs à sa trajectoire. Elle ne peut répondre aux initiatives régionales, ni s'engager à long terme envers des programmes plus concertés.

La FedNor doit être libérée de son caparçon bureaucratique et transformée en organisme plus ciblé, sensible et axé sur les résultats, qui participe efficacement avec des partenaires provinciaux et régionaux. Une façon d'atteindre cet objectif serait d'accorder à la FedNor le statut juridique et institutionnel que possède une agence jouissant de la capacité organisationnelle de former des partenariats majeurs à long terme, de gérer ses propres ressources et de relever directement du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, et ce, pour ses programmes, ses priorités, son rendement et le versement des fonds annuels. En outre, le ministre d'État chargé de la FedNor pourrait créer un comité consultatif dépolitisé – formé de résidents de la région et de représentants de tous les secteurs clés, y compris les établissements industriels et postsecondaires –, afin de suivre les activités opérationnelles de la FedNor et ses décisions de financement, puis de la conseiller à propos des écarts, des incohérences et des éléments qui manquent dans ses investissements de la région. Le directeur général de la FedNor ferait rapport au comité consultatif et consulterait celui-ci, et ce comité ferait annuellement rapport au Ministre. Un tel groupe de surveillance éviterait que les ressources de la FedNor soient assujetties aux caprices politiques d'Ottawa.

Deuxièmement, la FedNor devrait abandonner son approche actuelle axée sur des projets, à savoir octroyer diverses subventions à un grand nombre de projets, et plutôt soutenir un plus petit nombre de gros investissements conçus pour renforcer la capacité de grappes économiques caractérisées par la valeur ajoutée et un niveau élevé de connaissances, le tout au sein de nouveaux secteurs prioritaires du Plan de croissance pour le Nord de l'Ontario, amorcé par le ministère du Développement du Nord et des Mines de l'Ontario (MDNM). Le « nouveau régionalisme » se concentre sur de la recherche sectorielle et des investissements liés au développement de l'économie, en partenariat avec les établissements postsecondaires et des organismes de recherche. Avec une telle approche, il y aurait moins de subventions d'entreprises

individuelles, puis renforcement de l'infrastructure cruciale d'une économie pilotée par le savoir, dans des secteurs économiques clés.

Troisièmement, la FedNor devrait adopter officiellement le Plan de croissance pour le Nord de l'Ontario, comme cadre politique pour la région. Bien que ce plan de croissance ne soit pas vraiment un « plan » au sens technique du terme, c'est-à-dire spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporel (SMART), il représente un cadre stratégique comportant un ensemble de priorités et peut servir de modèle lors de la planification et de l'investissement stratégiques dans la région. Plus important est le fait que le document offre un cadre politique permettant aux gouvernements fédéral et provincial de faire front commun pour obtenir l'engagement des commerces et industries, des municipalités, des collectivités et organismes autochtones, des secteurs de l'éducation et de la recherche ainsi que des organismes communautaires, au regard des stratégies de développement économique pour les secteurs économiques prioritaires régionaux, existants et nouveaux.

Quatrièmement, la FedNor devrait institutionnaliser une approche concertée pour la réalisation des programmes, en formulant des ententes détaillées et officielles de partenariat quinquennal avec le MDNM et la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario (SGFPNO), aux fins de plus gros investissements, qui favorisent les nouvelles priorités ciblées dans le Plan de croissance pour le Nord de l'Ontario. Les ententes de partenariat devraient prévoir l'autonomie opérationnelle de la FedNor par rapport à Industrie Canada, et la protéger contre les vicissitudes de la politique fédérale, fournissant ainsi pour le long terme des mécanismes juridiques et institutionnels plus cohérents, prévisibles et systématiques. De plus, de telles ententes donneraient une légitimité accrue aux projets politiques de la FedNor et convaindraient les services fédéraux d'harmoniser leurs programmes en fonction des priorités stratégiques du Nord ontarien.

Cinquièmement, parce que le Nord ontarien n'est pas une région homogène, les ententes de partenariat devraient favoriser les programmes SMART qui ont été relevés à l'aide d'un processus de consultation approfondi, en vue de la planification stratégique, et ce, par cinq zones ou sous-régions économiques régionales. Ces sous-régions économiques devraient former un partenariat avec les cinq villes majeures de la région et leurs collectivités voisines, afin de coordonner le développement et la réalisation des programmes de développement économique. Les zones économiques régionales devraient être distinctes des circonscriptions politiques existantes, puisque leur seule fonction serait de fournir le cadre institutionnel lors de l'élaboration d'un plan économique stratégique pertinent pour chaque sous-région. De telles zones aideraient les collectivités à planifier de façon concertée leurs économie, marché du travail, infrastructure, utilisation du territoire et les autres besoins reliés à leurs priorités stratégiques.

Si elles sont mises en œuvre, ces cinq recommandations changeraient fondamentalement la structure de la gouvernance du développement économique régional de Nord ontarien. Au lieu de la pléthore existante de programmes, qui donne une impression de fragmentation et de double emploi, la FedNor et la SGFPNO pourraient grouper leurs ressources, les harmoniser avec les nouvelles priorités du Plan de croissance pour le Nord ontarien, puis les mobiliser pour des investissements conjoints dans les cadre d'un plus gros partenariat avec les municipalités, les secteurs industriels et les établissements postsecondaires, ciblant alors les secteurs clés relevés par chaque sous-région économique. De telles mesures concrètes permettraient aux structures institutionnelles de parvenir à un processus plus transformateur, stratégique et concerté de gouvernance de la politique de développement économique dans le Nord ontarien, pendant que la région tente de transformer son économie, afin qu'elle soit plus diversifiée et concurrentielle à l'échelle mondiale au vingt et unième siècle.



Introduction

Les gouvernements du Canada dépensent ensemble annuellement plus de 20 milliards de dollars sur une surabondance de programmes consacrés au développement économique, à la recherche et au développement (R. et D.) ainsi qu'à l'innovation (Mendelsohn, Johal et Zon 2013). La gamme étendue d'approches et la grande constellation de programmes des dix provinces, des trois territoires, de centaines de municipalités et du gouvernement fédéral sont invariablement en rapport avec la stimulation de la croissance économique, l'augmentation de la productivité et l'encouragement de l'innovation dans le secteur privé. Une caractéristique commune de ces programmes est le problème récurrent de la fragmentation et du double emploi aux divers paliers gouvernementaux. Une grande raison de cet état de choses peut tenir au sempiternel problème de l'imposition du « pouvoir de dépenser » du gouvernement fédéral, dans des domaines politiques provinciaux (Courchene 2008; Savoie 1990). Le fait que le développement économique soit une compétence partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux n'a pas réduit l'angoisse des provinces. Celles-ci ont ces dernières années été de plus en plus fermes au regard de leur espace politique.

La prépondérance du développement économique régional dans la pièce maîtresse de la politique du Canada est soulignée par l'aphorisme bien connu de William Lyon Mackenzie King, à savoir, si la plupart des pays ont trop d'histoire, le Canada a trop de géographie. Certains organismes de développement régional (ODR) du gouvernement fédéral ont déployé des efforts considérables afin de surmonter les problèmes de fragmentation et de double emploi intergouvernementaux. Par exemple, certains ODR ont tenté au cours des deux dernières décennies de coordonner plus officiellement la conception et la réalisation des programmes aux divers niveaux gouvernementaux. Toutefois, leurs efforts contrastent fortement avec le problème systémique d'une coordination intergouvernementale et d'une capacité politique de réagir médiocres face à l'évolution des circonstances régionales.

L'histoire du développement économique régional au Canada peut remonter à la fin des années 1950, mais cette histoire a été étudiée ailleurs (Conteh 2013; Savoie 2003) et n'est pas l'objet du présent document. L'exposé débute plutôt par la restructuration de 1987, qui a donné naissance à l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor) et à d'autres ODR pour l'Ouest canadien (Diversification de l'économie de l'Ouest Canada [DO]) et pour le Canada atlantique (Agence de promotion économique du Canada atlantique [APECA]). Plus tard des ODR ont été créés pour

le Québec (1991) et, plus récemment, pour le Sud de l'Ontario (Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario [FedDev]). À des fins analytiques, je ne compare que trois organismes créés en 1987. Je fais aussi souvent référence à la FedDev, parce qu'elle ressemble à la FedNor, en tant qu'appendice d'Industrie Canada. Toutefois, la FedDev, mise sur pied en 2009, est encore trop jeune pour permettre une comparaison détaillée avec la FedNor et d'autres ODR.

La restructuration de 1987 était une réponse partielle au mécontentement administratif et politique exprimé par les provinces à propos de l'administration centralisée du développement régional. Le raisonnement était qu'une décentralisation du développement régional, vers des organismes ayant de mandats directs pour des régions spécifiques, pouvait favoriser une collaboration fédérale-provinciale plus étroite, et donc une réceptivité supérieure aux initiatives locales de développement économique. La FedNor est toutefois distincte de ses ODR sœurs. Même si les autres ODR jouissent d'une autonomie ministérielle considérable (en harmonie avec la raison de leur création), la FedNor n'est techniquement pas une « agence » au sens juridique et institutionnel strict, mais simplement une unité de mise en œuvre au sein d'Industrie Canada. En fait, la FedNor est la seule entité de développement économique régionale dont le mandat soit limité à la mise en œuvre de programmes, qui manque de pouvoirs discrétionnaires efficaces en finance et en politique. Pour répondre aux critères d'une agence, une entité doit avoir la capacité d'agir et de réagir face aux forces de son contexte d'exploitation. Dans le cas d'un organisme public, cette entité doit avoir la capacité institutionnelle, opérationnelle et financière de prendre des engagements, de s'adapter face à la structure sociale de sa sphère géographique ou politique. Une telle capacité s'impose pour une agence publique, afin qu'elle serve vraiment les intérêts de ses commettants, lesquels, dans le contexte de la FedNor, sont les contribuables et les résidents du Nord ontarien. La connotation juridique et politique d'« agence » présuppose qu'alors un contrôle direct puisse être exercé par un tel organisme ou qu'il ait une possibilité d'orienter ses propres actions dans la poursuite des objectifs dictés par ses commettants. Ainsi, bien que la FedNor soit, en principe, mandatée pour travailler avec le secteur privé, les partenaires communautaires et d'autres organismes locaux – et, qu'au cours des cinq dernières années, elle ait fait de remarquables efforts pour consulter la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario (SGFPNO) (et pour s'y associer), une agence similaire de mise en œuvre de programmes, mise sur pied par le ministère du Développement du Nord et des Mines de l'Ontario (MDNM) de la province –, son pouvoir discrétionnaire en matière de politique et afin de maintenir des partenariats crédibles en première ligne ne va pas de soi et a été constamment critiqué. Certes, un synopsis

des presque trente années d'existence de la FedNor révélerait que l'organisme a été dans une large mesure pris par les contraintes d'« un trou noir bureaucratique », sous l'ombre imposante d'Industrie Canada.

Après presque trente ans de fonctionnement dans le cadre de l'arrangement institutionnel existant, une évaluation systématique et complète de la structure organisationnelle et du mandat de la FedNor (par rapport à ceux des ODR sœurs) est donc justifiée. À partir de cette évaluation, des recommandations peuvent être formulées afin d'améliorer la capacité de la FedNor de coopérer avec les partenaires provinciaux et locaux, en vue de mieux réagir aux initiatives locales de développement économique. La signification de cette recherche est soulignée par les problèmes et opportunités sans précédent auxquels le Nord ontarien fait face, puis par le besoin de systèmes de gouvernance politique facilitant la résistance et la capacité d'adaptation de la région en présence du séisme économique mondial.

L'objet du débat n'est pas d'évaluer la réussite ou l'échec des programmes de la FedNor puisqu'il est presque impossible d'établir un lien direct entre les dépenses fédérales pour le développement économique régional et la croissance économique régionale, étant donné les variables macroéconomiques qui entrent en jeu, notamment la politique fiscale et monétaire ainsi que les tendances du marché international. Bien qu'à de nombreux endroits je fasse référence aux programmes des ODR, je ne le fais que pour faire ressortir les caractéristiques pertinentes de leur engagement et de leurs contextes d'exploitation respectifs, surtout de leurs intervenants provinciaux, municipaux et communautaires.

Par conséquent, l'objectif du présent document est d'évaluer la capacité, la légitimité et l'efficacité des institutions existantes du développement économique dans le Nord ontarien, mettant un accent particulier sur la FedNor. Les recommandations portent sur des mesures spécifiques pour structurer l'élaboration des politiques et des systèmes de mise en œuvre des programmes dans le Nord ontarien, afin d'améliorer la capacité de la région en matière de gouvernance stratégique et de concertation, lui permettant une adaptation supérieure aux courants en constante évolution de l'économie fondée sur le savoir ainsi que mondiale du vingt et unième siècle. Les notions connexes de gouvernance « stratégique » et de « concertation » sont centrales pour le reste du présent exposé et, par conséquent, nécessitent davantage d'explications.

L'intervention politique stratégique peut être perçue sous différents angles (Mintzberg 2013; Schedler, Proeller et Siegel 2011). Par exemple, elle peut correspondre à penser et à agir en pensant à l'avenir (Bolan et Nuttall 1974; Minnaar 2010) ou bien à chercher et à maîtriser le futur (Dewulf, Blanken et Bult-Spiering 2011; Weick 1979). L'engagement politique stratégique peut

également être perçu comme un processus de gestion efficace du changement (Joyce 2000), comme un processus décisionnel et de mise en œuvre intégré et axé sur la gestion du changement (Steiss 2003), ou bien comme une procédure officielle servant à produire des systèmes intégrés de décisions et d'intervention (Andrews et coll. 2011). Ensemble, ces divers points de vue suggèrent que cet engagement politique stratégique fait référence à la facilitation de systèmes intégrés pour la prise des décisions et pour les interventions en gestion du changement.

La gouvernance concertée correspond à des initiatives politiques communes, dans lesquelles les partenaires mettent en commun leurs ressources afin d'atteindre des objectifs qu'ils partagent, et chaque partenaire participe aux décisions. Elle peut se distinguer des autres sortes de partenariats qui reposent sur le degré de pouvoir et la forme de contrôle ou d'influence des partenaires. Les partenariats peuvent être collaboratifs, opérationnels, contributifs ou consultatifs. Bref, les partenariats opérationnels sont caractérisés par un partage du travail plutôt que du pouvoir décisionnel. Les partenariats contributifs sont ceux où un organisme public ou privé accepte de parrainer ou de soutenir une activité dans laquelle il aura peu ou pas de participation opérationnelle. Les partenariats consultatifs sont ceux où un organisme public demande conseil à des personnes, à des groupes et à des organismes à l'extérieur du gouvernement. Dans le présent document, il est souligné que la gouvernance collaborative est distincte des autres formes de partenariat.

L'exposé repose sur le postulat que le développement économique au Canada et dans le monde n'est plus une affaire de péréquation à l'aide de programmes de redistribution (ce qui était la tendance au cours des décennies antérieures); il s'agit plutôt de créer l'infrastructure institutionnelle et les investissements cruciaux permettant de mobiliser les biens tangibles et intangibles des régions économiques, afin qu'elles deviennent plus compétitives, résistantes et puissent mieux s'adapter. Par exemple, l'objet du développement économique régional au Canada n'est pas d'aboutir à l'égalité économique de toutes les régions, mais d'être concurrentiel. Ainsi, par exemple, bien que Moncton, au Nouveau-Brunswick, ne soit pas économiquement une ville aussi grosse et diversifiée que Toronto, elle peut miser à fond sur ses atouts locaux, afin d'accroître sa participation à l'économie mondiale et d'améliorer le bien-être de ses résidents. Dans la documentation traitant de cette question, la nouvelle insistance porte sur l'infrastructure institutionnelle qui favorise une gouvernance politique enracinée dans une vision et une planification locales et intersectorielles servant à trouver chaque atout de la région et secteur prioritaire pertinent, en vue de la répartition des ressources financières pendant qu'évoluent les conditions économiques.

Méthodologie

Ce projet dépendait d'une combinaison d'entrevues approfondies et semi-structurées et d'analyse de contenu, surtout de documents gouvernementaux. Il y a eu collecte des données les plus récentes en juin et en juillet 2014. Toutefois, il convient de remarquer que d'abondantes données ont été tirées de travaux sur le terrain sur une période de quatre ans (de 2008 à 2011). Dans l'analyse sont comparés les programmes et les systèmes de prestations de la FedNor dans le Nord ontarien et ceux de l'APECA et de DO ainsi que de leurs partenaires régionaux au Nouveau-Brunswick et au Manitoba, respectivement. Étant donné la grande similarité des mandats de la FedNor et de la SGFPNO, la première occupe une place de premier plan dans l'étude et les recommandations.

Dans la principale documentation gouvernementale examinée pour l'analyse de contenu se trouvent les rapports annuels sur le rendement ministériel, ainsi que ceux sur les plans et priorités du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Parmi les autres documents politiques examinés, il y a les résultats stratégiques et les plans d'activités ministériels. Relier ces documents donne un aperçu considérable des changements de priorités des programmes et de stratégies opérationnelles des agences au fil des ans. Il s'y trouve aussi de l'information utile sur les perceptions qu'ont les agences de leur contexte opérationnel, notamment des tendances de l'économie et du marché, des secteurs émergents, des partenaires potentiels ainsi que des opportunités et des risques.

Des entrevues semi-structurées ont eu lieu avec plus de quatre-vingts représentants officiels de haut niveau, de niveau intermédiaire et de première ligne provenant surtout des ODR, d'associations du secteur privé et de groupes communautaires pertinents des trois régions. Des entrevues approfondies ont eu lieu avec des cadres supérieurs et de première ligne de la FedNor dans les villes majeures et un certain nombre de villes plus petites et de collectivités autochtones du Nord ontarien. Il y a également eu des entrevues avec des représentants du MDNM et de la SGFPNO, de divers services et sociétés de développement municipal, de représentants de collectivités autochtones, d'établissements postsecondaires et de recherche, de représentants de l'industrie privée dans des secteurs dominants de l'exploitation minière, de la foresterie, de l'agriculture et du tourisme. Ces entrevues ont permis de comprendre davantage les principales perceptions

entourant les activités de la FedNor dans la région. Des entrevues semblables ont été réalisées avec les représentants de DO, de l'APECA et d'une série de leurs homologues à divers niveaux gouvernementaux, du secteur privé ainsi que des collectivités locales au Manitoba et au Nouveau-Brunswick. Toutefois, les noms des personnes interviewées ne sont pas fournis afin d'assurer la confidentialité aux fonctionnaires et aux clients des agences. Bref, la combinaison de l'analyse de contenu et des entrevues approfondies a permis d'avoir une source triangulaire de données, aux fins de l'analyse et de la comparaison du mandat, de la structure et du système de prestation des programmes de la FedNor et de ceux de ses agences sœurs.

Structure du document

Le document est divisé en cinq parties. La première partie contient globalement la compréhension existante du développement économique régional, ce qui est généralement désigné dans la documentation par le « nouveau régionalisme ». L'exposé ici est concentré sur les régions riches en ressources naturelles, tel le Nord ontarien, et le cadre de gouvernance qui conduit le mieux à la gestion de régions économiques modernes, axées sur le savoir et intégrées à l'échelle mondiale. Le nouveau régionalisme est alors la lentille théorique qui sert de cadre pour la juxtaposition des expériences de l'APECA et de DO, avec celles de la FedNor. Il constitue aussi le fondement conceptuel des recommandations sur la réforme de la FedNor dans le nouveau contexte politique et le milieu stratégique du Nord ontarien.

Dans les deuxième, troisième et quatrième parties du document, j'offre une courte analyse de la FedNor, de l'APECA et de DO, puis fais des observations sur les caractéristiques principales de leurs approches respectives. Parce que le document est axé sur la FedNor, j'insère des citations directes provenant des entrevues, afin de souligner l'expérience des acteurs locaux avec les activités de cet organisme et leurs perceptions.

Dans la dernière partie, je donne un aperçu des principales leçons à tirer de l'analyse des ODR, et formule des recommandations spécifiques, afin de créer l'infrastructure institutionnelle de la gouvernance transformatrice, stratégique et collaborative dans le Nord ontarien. Je conclus par des remarques qui relient aux tendances mondiales élargies les questions d'économie et de gouvernance dans le Nord ontarien.

Nouveau régionalisme, dans son contexte

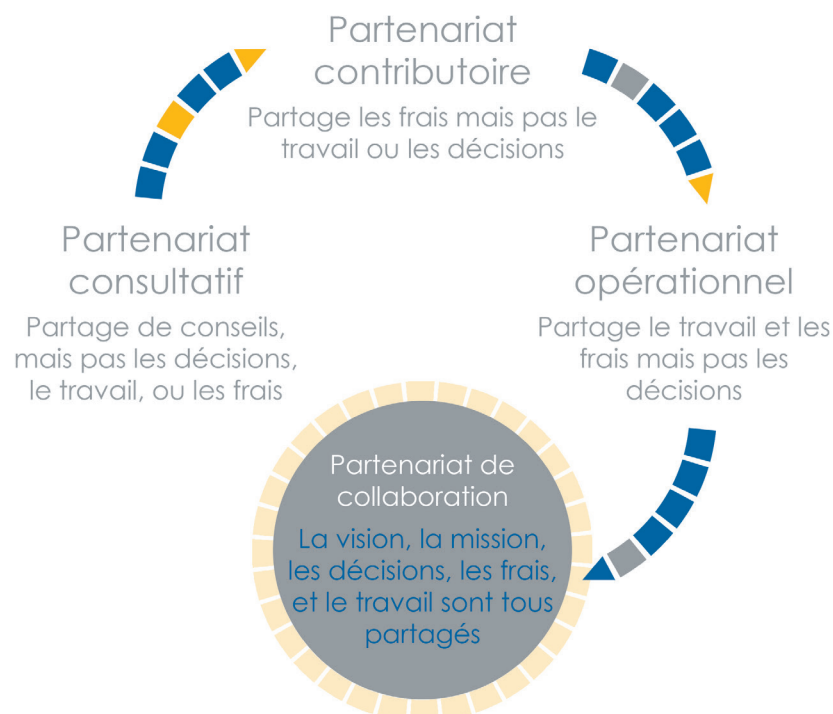
Le développement économique régional au Canada et dans le monde s'est éloigné des préoccupations liées à la péréquation économique à l'aide de programmes de redistribution en faveur des régions économiquement défavorisées, puis s'est tourné vers le « nouveau régionalisme » : la création d'une infrastructure institutionnelle et la répartition des investissements, en vue de mobiliser les biens tangibles et intangibles des régions économiques et afin que celles-ci deviennent plus concurrentielles, résistantes et s'adaptent mieux à l'échelle mondiale (voir, par exemple, Boschma 2005; Florida 2008; Krugman 2011; Porter 2003). L'économie mondiale est constamment en transformation, car de nouveaux marchés ainsi que de nouvelles technologies et opportunités apparaissent. Dans ces processus de changement se trouvent des flux croissants dans le commerce et la finance, des marchés émergents dans les pays nouvellement industrialisés, de l'innovation technologique rapide et qui transforme des secteurs et des produits à une vitesse vertigineuse. Ces transformations sont accompagnées d'opportunités et de problèmes nouveaux.

Une conséquence importante de cette restructuration sismique de l'économie mondiale des deux dernières

décennies a été la montée de compétences infranationales comme centres d'intervention en politique économique (Barber 2013; Krugman 1994; OECD 2009; Porter 1990; Scott 2001). Au milieu d'un tel contexte politique se trouvent des grappes sociales de production, de dissémination et d'utilisation de connaissances, ce que facilitent les interactions à l'aide des réseaux du savoir et des relations au niveau local. Par cette tendance, il y a eu l'importance croissante des « endroits » (métropolitains ou non) comme compétences distinctes à part entière, puis des systèmes de gouvernance comportant des réseaux d'acteurs gouvernementaux, commerciaux, communautaires et civiques (Doornbos 2006; OECD 2007, 2009; Timonen 2003).

Dans ce contexte mondial qui change rapidement, les régions et les collectivités se positionnent pour la réussite, en se servant mieux de leurs avantages concurrentiels. Au cœur de ces idées sont les hypothèses relatives au rôle de l'État dans la création des structures, institutions et organismes nouveaux, ainsi que l'élargissement de ceux qui existent déjà, afin de soutenir l'économie régionale en réseau (Bastian et Hilpert 2003; Bradford 2010; Conteh 2013). La différence cruciale entre les systèmes économiques régionaux tient à la mesure dans laquelle les collectivités se positionnent pour exploiter ces changements et pour naviguer parmi les défis, et ce, en puisant dans les biens endogènes, tout en exploitant les avantages exogènes.

Le types de partenariats



Les villes canadiennes jouent un rôle précieux comme carrefours régionaux et moteurs économiques dans leur sphère d'influence géographique (Conference Board du Canada 2014). Dans le Nord ontarien, plus de la moitié de la population vit dans le Grand Sudbury, North Bay, Sault Ste. Marie et Thunder Bay. Ces villes, qui sont des carrefours économiques pour tout le Nord ontarien, possèdent la masse critique de personnes compétentes et de biens régionaux tels que des collèges et universités, des centres de l'innovation, des centres de médias, des installations commerciales et culturelles permettant d'ancrer beaucoup des secteurs économiques prioritaires existants et nouveaux de la région (Conteh 2013; Holbrook et Wolfe 2002).

Les principaux éléments d'un écosystème économique régional sont les compétences, la créativité et le caractère de ses gens, les caractéristiques structurelles de son économie de marché, la santé

« nouveau régionalisme » : la création d'une infrastructure institutionnelle et la répartition des investissements, en vue de mobiliser les biens tangibles et intangibles des régions économiques et afin que celles-ci deviennent plus concurrentielles, résistantes et s'adaptent mieux à l'échelle mondiale. »

et la résistance de ses collectivités, l'intégrité de son milieu physique et la connexité de son infrastructure physique et numérique. Pour les régions dépendant des ressources naturelles telles que le Nord ontarien, les clés de la réussite sont la diversification économique par l'entremise d'activités à valeur ajoutée dans l'exploitation minière et la foresterie; l'investissement dans les atouts reliés à l'innovation; l'encouragement de la culture de l'esprit d'entreprise. Une caractéristique nécessaire de la gouvernance d'un tel contexte de politique de développement économique est la création d'un cadre d'intervention politique, qui favorise et facilite la collaboration entre les paliers gouvernementaux ainsi que les acteurs non gouvernementaux, y compris l'industrie, les commerces, les organismes syndicaux et communautaires, les établissements d'enseignement et de recherche, tout cela exigeant du travail concerté et à long terme.

Les grappes « organiques » d'acteurs du marché, de producteurs de connaissances, puis d'intérêts civiques qui se forment dans les collectivités du voisinage immédiat peuvent servir de levier pour des mécanismes officiels d'engagement et de collaboration en matière de gouvernance (Cooke et Schwartz 2007). Dans un tel cadre de collaboration intergouvernementale et interorganisationnelle, les objectifs de l'intervention politique englobent souvent des efforts conjoints pour attirer du nouvel investissement; pour faciliter la croissance et la conservation des entreprises compétitives existantes (y compris les activités d'exportation, de développement et de diversification reliées à des opportunités à valeur ajoutée); pour répondre aux besoins et aux opportunités du marché du travail, à l'aide de l'éducation, de la formation, de l'esprit d'entreprise ainsi que du soutien de la recherche adaptée au contexte d'une région, afin d'éclairer le développement des entreprises et la planification des infrastructures.

Le principal objet de la politique de développement économique régional devient ainsi une affaire d'investissements stratégiques axés sur l'effet de levier de la R. et D, en faveur d'une innovation, d'une productivité et d'une compétitivité supérieures dans des secteurs économiques clés. Dans le Nord ontarien, le potentiel en biotechnologie, en exploitation minière, en foresterie, en agroalimentaire, en technologie de l'information et des communications, en énergie renouvelable et en fabrication pourrait rapidement constituer la base de ces investissements. Mais aucun organisme unique ne peut faire de tels investissements. Plutôt, ils ne peuvent se matérialiser que grâce à la coopération intergouvernementale concertée et synchronisée et des arrangements pour le partage des coûts. L'essentiel des investissements dans le cadre des nouveaux arrangements serait centré sur la création, l'acquisition ou l'amélioration des atouts et de la capacité requis pour une innovation, une adoption ou adaptation technologique supérieure dans la région.

Dans le contexte du nouveau régionalisme, les ressources mises en commun des agences publiques devraient servir surtout à parrainer des études de faisabilité portant sur des stratégies de regroupement et de compétitivité, puis à se lancer dans un investissement de grande envergure, axé sur la formation de capital humain, par l'entremise d'approches telles que des stages pour les jeunes, afin de cultiver et de retenir les jeunes et le talent local. Le rôle des agences dans leur travail concerté devient celui d'un « catalyseur » (Conteh 2013) qui relie les intervenants des secteurs, surtout par l'optimisation du partage de l'information et des relations de travail fondées sur la collaboration entre les grappes de la technologie et de la recherche, puis les sociétés privées. Bref, le nouveau régionalisme se concentre sur l'investissement transformateur à l'échelle sectorielle, enraciné dans les activités pilotées par le savoir. Bien que la logique sous-jacente du développement économique régional demeure géoréférencée, la

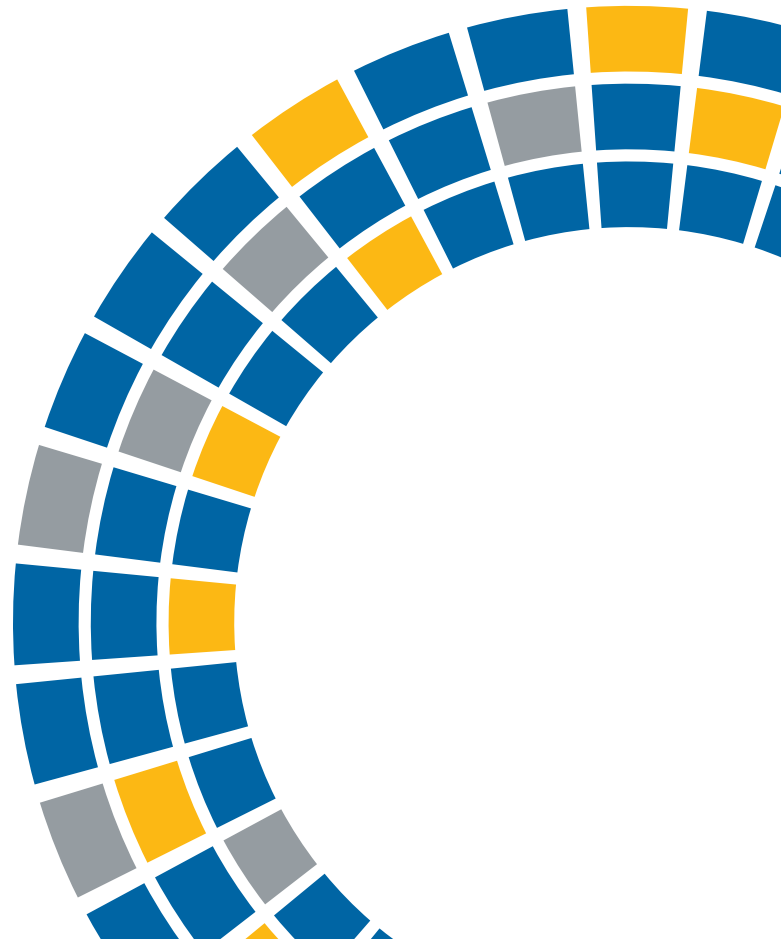
nouvelle approche insiste sur l'innovation au sein de secteurs cruciaux, reconnus pour des avantages régionaux classiques.

Clairement, aucune forme de structure en silos ne peut permettre de suivre efficacement ces stratégies. Par conséquent, un autre aspect du nouveau centre d'intérêt est la structure de gouvernance à *plusieurs niveaux* du développement économique régional, dans le sens que les agences publiques de divers paliers gouvernementaux ne devraient plus fonctionner sous forme de silos, accordant à un certain nombre de demandeurs commerciaux des petites subventions aux entreprises, à partir de programmes disparates. Les agences devraient plutôt opter pour des ententes et structures officielles de coopération intergouvernementale, ayant trait à des systèmes de mise en œuvre conjoints et comportant divers niveaux gouvernementaux, groupes industriels et établissements postsecondaires. De telles structures de gouvernance concertée positionneraient une région, afin qu'elle crée une image plus panoramique des divers secteurs de son économie et détermine comment le mieux s'adapter localement au changement mondial.

Au Canada, où les agences fédérales ont pour mandat de soutenir le rajustement économique dans les régions intranationales, la gouvernance de la politique de développement économique dans un système institutionnel à plusieurs niveaux reflète le nouveau contexte du développement régional. Les hiérarchies de systèmes à plusieurs niveaux font face au besoin d'adapter leurs processus de mise en œuvre des politiques, et ce, à des conditions contextuelles qui reflètent des impératifs de plus en plus complexes. La complexité du contexte économique moderne, en particulier, exige de voir la mise en œuvre de la politique de développement régional comme un processus de coopération interorganisationnel et intergouvernemental. Les mécanismes pour établir des synergies entre un certain nombre d'acteurs des secteurs public et privé sont de plus en plus importants. Les économies régionales en réseau exigent des approches de concertation pour la gouvernance du marché, où les gestionnaires publics établissent des relations interorganisationnelles et partagent les idées, les ressources et le pouvoir avec l'État et les autres acteurs.

Les impératifs de la nouvelle économie requièrent donc de repenser la gouvernance de la politique de développement économique et les systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux. Une telle reconsidération demande, en premier lieu, l'harmonisation des politiques des niveaux gouvernementaux, grâce à la conception d'un cadre de gouvernance des politiques qui accorde une importance centrale à « l'endroit » comme réalité géographique et institutionnelle – reconnaissant le rôle central des villes-régions comme carrefours régionaux et moteurs économiques de leur secteur respectif. En deuxième lieu, cela exige une gouvernance de

concertation horizontale entre les secteurs public, privé et communautaire, où le secteur privé est moins vu comme un objet ou un client du développement économique et davantage comme un agent d'adaptation aux changements mondiaux et locaux. Ainsi, la gouvernance concertée est distincte des autres formes de partenariats parce qu'elle comporte des initiatives politiques communes, dans lesquelles les partenaires mettent en commun leurs ressources afin d'atteindre des objectifs qu'ils partagent, et chaque partenaire participe aux décisions. En troisième lieu, des mécanismes de gouvernance des politiques sont nécessaires pour insister sur la mise sur pied d'alliances stratégiques servant à gérer avec succès les nombreuses dépendances qui sont un éléments naturel et nécessaire de la prestation des services ou de la mise en œuvre des politiques dans des milieux très politisés. L'engagement politique stratégique, dont il a été question dans l'introduction, fait référence à la facilitation de systèmes intégrés pour la prise des décisions et pour les interventions en gestion du changement. Il porte sur des processus locaux ancrés et intégrés de perception, de planification et de mise en œuvre de politiques. Le nouveau régionalisme forme donc le cadre théorique qui intègre le reste de l'analyse, fournit la lentille permettant de juxtaposer les expériences des trois ODR examinés dans le présent document, puis pose les fondements conceptuels des recommandations formulées pour restructurer la FedNor.



Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario

En gros, le mandat de l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario est de promouvoir la croissance et la diversification économiques, ainsi que la création d'emplois dans la région. La FedNor compte deux programmes principaux : le Programme de développement du Nord de l'Ontario (PDNO) et le Programme de développement des collectivités (PDC) (Canada 1999). Le PDNO cherche à promouvoir le développement et la diversification économiques, en accordant des prêts et des subventions aux organismes sans but lucratif ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises. En tant que programme global, il couvre presque chaque secteur économique. Le PDC soutient vingt-quatre Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) dans le Nord ontarien, qui font partie d'un plus gros programme national servant au développement économique communautaire et à la croissance de petites entreprises dans les régions défavorisées. Et le PDNO et le PDC ont été conçus pour aborder certains problèmes structurels et sectoriels de développement économique communautaire de la région, par l'amélioration de l'accès des petites entreprises au capital, par le soutien des efforts de développement économique régional, ainsi que par la fourniture d'information commerciale et de renseignements sur le marché au secteur privé.

Depuis ses débuts, la FedNor relève d'Industrie Canada (Canada 1995). En termes de supervision politique, une importante caractéristique que la FedNor partage avec d'autres ODR est que son dirigeant politique est désigné par « ministre d'État ». Le statut de ce poste dans la structure exécutive du gouvernement fédéral a varié depuis sa création par le premier ministre Pierre Trudeau, en vertu de la *Loi sur les départements et ministres d'État* (1971). Généralement parlant, un « ministre d'État » est considéré comme un ministre en second du gouvernement canadien; historiquement, le poste a servi d'aide pour orienter la politique relative à un problème ou à un domaine spécifique, mais qui n'est pas assez gros ou important pour justifier le statut de ministre à part entière.

Depuis 2006, les ministres d'État ne sont pas compris dans le Cabinet fédéral, ce qui signifie que les ODR du Canada ont en commun un désavantage systémique, n'ayant pas directement accès aux prises de décisions du Cabinet. Deux aspects de cet arrangement méritent d'être signalés. D'abord, depuis leur création, et surtout après 2006, l'influence des ODR dans les

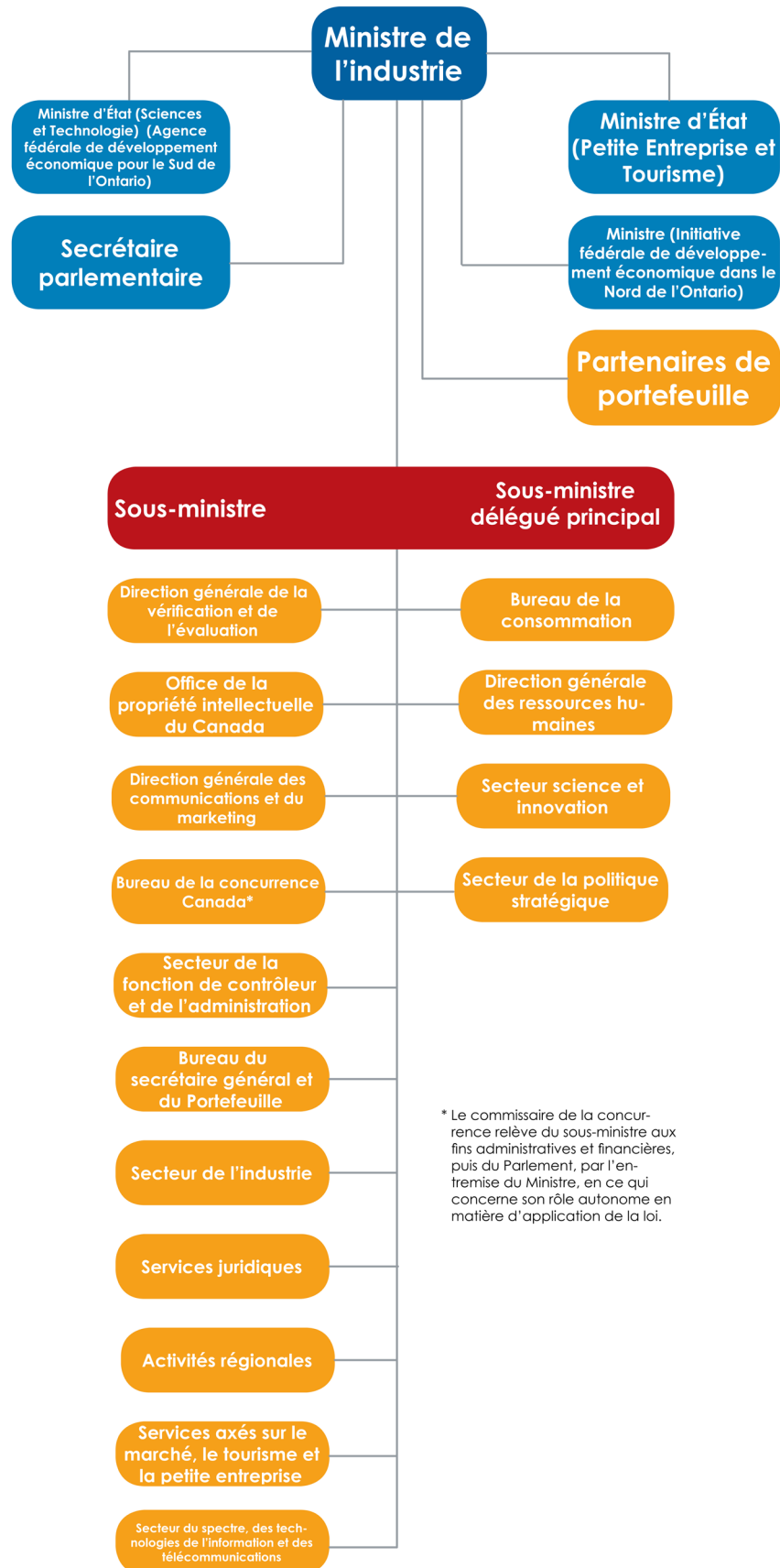
décisions du Cabinet a été relativement incertaine, puis dépourvue de toute garantie institutionnelle. Compte tenu des controverses historiques entourant la politique de développement régional au Canada (Conteh 2013; Bradford et Wolfe 2010; Savoie 2003), il est très improbable que cet arrangement institutionnel change prochainement afin d'augmenter le poids politique des ODR à Ottawa.

Ensuite, et facteur encore plus important pour le présent document, même si la FedNor, la FedDev, DO et l'APECA sont tous chapeautés par des ministres d'État, les trois derniers jouissent du statut d'organismes reconnus de plein droit par le Secrétariat du Conseil du Trésor, lequel est investi de l'autorité statutaire pour agir comme conseil de gestion supervisant les activités de l'ensemble du gouvernement fédéral (voir Canada 2014). Sa gestion des dépenses constitue le principal cadre de développement et de mise en œuvre des plans de dépenses et de priorités du gouvernement fédéral pour tous les ministères et agences. Les organismes de plein droit reconnus par le Secrétariat du Conseil du Trésor jouissent de l'autonomie en matière de politique, de budget et de programmation, et relèvent directement du Secrétariat plutôt qu'à d'un autre organisme-satellite.

Une partie importante de la caractéristique institutionnelle unique de la FedNor est enracinée dans l'histoire politique entourant sa création. Au début, la FedNor semblait avoir obtenu un mandat – comme d'autres ODR –, soit de réaliser ses propres programmes en tant qu'animateur et catalyseur du développement économique dans la région. En fait, toutefois, le gouvernement fédéral, réagissant aux pressions des provinces, était plus préoccupé en 1987 d'exercer davantage de contrôle sur le développement économique dans les régions provinciales respectives (Savoie 1997). La province de l'Ontario était généralement considérée comme privilégiée, bénéficiant déjà de trop d'attention de la part d'Industrie Canada. De plus, le gouvernement fédéral était particulièrement méfiant en raison de la tendance de l'Ontario de recourir aux ressources financières d'Ottawa afin de construire la province, mais tout en s'accordant le crédit des réalisations.

La création de la FedNor était donc une demi-mesure ou même un geste symbolique du gouvernement fédéral, servant à répondre aux demandes des résidents du Nord ontarien d'avoir leur propre ODR à un moment de restructuration majeure du développement économique régional au Canada. Le résultat a été une unité faible de mise en œuvre de programmes, possédant un modeste budget d'exploitation, qui apportait un soutien de façade à la notion de prise de décision économique régionale autonome, utile et décentralisée. Même si la FedNor paraissait avoir été conçue en vertu des principes de la restructuration administrative guidée par des propositions de valeurs de décentralisation institutionnelle, l'organisme – à la fois rejeton et victime

Figure 1: Les liens structurels de FedNor et FedDev avec Industrie Canada



Source: Industrie Canada.

des politiques régionales et intergouvernementales – était le plus faible des ODR, un simple « drapeau » fédéral flottant dans le Nord ontarien à des fins de visibilité politique (FedNor 2003).¹

Depuis son apparition, par conséquent, la mise en œuvre des programmes de la FedNor a, de toute évidence, été incompatible avec les principes d'action décentralisée et concertée entre les paliers gouvernementaux. En dépit des meilleurs efforts de certains de ses administrateurs antérieurs (et présents), son approche pour la mise en œuvre des programmes est descendante, mécaniste et bureaucratique, fortement dépendante de son organisme-satellite, Industrie Canada. Ce ministère, toutefois, se préoccupe surtout du cœur industriel de la région du Grand Toronto (RGT) et des villes-régions plus grandes de Montréal et de Vancouver. Par conséquent, un facteur qui a joué dans l'engagement de la FedNor dans le Nord ontarien est son manque d'autonomie organisationnelle, surtout par rapport à l'APECA et à DO. Bref, la FedNor est l'incarnation institutionnelle de l'ambivalence historique du gouvernement fédéral quant aux besoins particuliers du Nord ontarien.

Comme preuve additionnelle du perpétuel soutien de façade du gouvernement fédéral pour la gouvernance du développement économique décentralisé dans le Nord ontarien, il y a le fait que la FedDev, créée en 2009 pour le Sud ontarien, jouit d'une autonomie et d'une latitude organisationnelles supérieures à celles de la FedNor. Un coup d'œil sur leurs structures organisationnelles indique une grande similarité entre les deux, comme le montre la Figure 1. Sur une note positive, en dépit de leur faiblesse structurelle comme appendices d'Industrie Canada, et la FedNor et la FedDev, en tant de canaux principaux de l'engagement politique de développement économique d'Ottawa en Ontario, bénéficient du poids et de l'influence disproportionnés d'Industrie Canada au sein du gouvernement fédéral. Implicitement, le rattachement inférieur des ministres d'État à Industrie Canada est quelque peu atténué par l'accès qu'ils ont à l'immense influence politique de ce ministère et à ses vastes ressources.

Comparativement à la FedNor toutefois, la FedDev est mieux positionnée pour tirer avantage de son affiliation à Industrie Canada, en raison de sa plus grande autonomie et capacité financière d'honorer son mandat. À cet égard, la FedDev jouit du meilleur de deux mondes, c'est-à-dire qu'elle tire des ressources d'Industrie Canada pour son exploitation dans le Sud ontarien, tout en ayant le statut d'agence, qui accorde un niveau élevé d'autonomie opérationnelle pour prendre des décisions sans les entraves de la chaîne bureaucratique de commandement d'Industrie Canada. Par contre, la structure de la FedNor signifie

que, même si l'organisme est en principe mandaté pour travailler avec le secteur privé, des partenaires communautaires et d'autres organismes, il manque de pouvoirs discrétionnaires en matière de politique et permettant de maintenir des partenariats crédibles aux premières lignes. Puisque les programmes de la FedNor reposent sur des politiques élaborées au sein d'Industrie Canada (Canada 1999), la capacité de l'organisme de s'adapter aux développements régionaux est restreint par les impératifs de sa structure de responsabilisation au sein d'Industrie Canada.

Au cours de ses presque trente années d'histoire, la FedNor a fait des efforts pour améliorer son engagement dans le Nord ontarien, en dépit de ses contraintes structurelles (Conteh 2013). Du début jusqu'au milieu des années 1990, par exemple, les représentants de la FedNor ont tenté de travailler avec les groupes communautaires à la réalisation du PDNO (Canada 1995). De telles tentatives ne peuvent toutefois être vues comme une sortie de l'orbite politique d'Industrie Canada. Plutôt, l'insistance récente de la FedNor à propos d'un engagement plus immédiat envers les acteurs locaux a créé un mélange hiérarchique et de collaboration complexe. Ce qui en résulte est un organisme divisé entre l'engagement horizontal et des processus verticaux, mécanistes et descendants pour la mise en œuvre des programmes.

Les dépenses réelles sous le PDNO et le PDC ont été pour des projets plus petits et à plus court terme, dans une large mesure incompatibles avec les impératifs du nouveau régionalisme. En outre, bien que le cadre de mise en œuvre de la FedNor évoque le nouveau régionalisme par son insistance sur le travail avec les Autochtones, d'autres groupes communautaires ainsi que le secteur privé, et ce, afin de dresser une infrastructure sensible et prête pour les affaires de la région, la réalité de son fonctionnement quotidien l'empêche de le faire.

De plus, la logique spatiale de la FedNor, géographiquement axée sur le Nord ontarien, va fondamentalement à l'encontre de la visée sectorielle et nationale d'Industrie Canada. Par exemple, lors d'une discussion politique sur l'état de la technologie de l'information et des communications au Canada, Industrie Canada a révélé que seulement 5 p. 100 du pays n'était pas couvert par l'accès à Internet à large bande. La FedNor a toutefois déterminé qu'une bonne partie du 5 p. 100 se trouvait dans le Nord ontarien. Comme le faisait remarquer un représentant de la FedNor, « alors il y avait Industrie Canada disant " excellent ", seulement 5 p. 100 du Canada n'est pas couvert, puis nous qui disons, un instant, nous ne trouvons pas réconfortant que le Nord ontarien fasse partie du 5 p. 100. Certaines personnes diraient c'est formidable de faire partie d'Industrie Canada (IC) parce qu'il y a d'autres ressources à offrir; je serais d'accord avec cela, mais je ne crois pas que l'attention d'IC porte de façon significative sur nous [la FedNor] ou qu'IC comprenne notre région au point

1 Entrevue avec un représentant principal, à la retraite, de la FedNor, à Thunder Bay (Ontario), mars 2009.

d'offrir d'autres ressources, et c'est le problème.² »

Les efforts de la FedNor pour consulter les collectivités, les entreprises et les autres paliers gouvernementaux, puis pour s'associer avec eux ont généralement été gênés du fait que l'organisme en soit surtout un de mise œuvre de programmes et manque d'autorité pour élaborer ses propres politiques ou pour dévier de celles qui sont déterminées dans le cadre d'Industrie Canada.³ Ainsi, même si une caractéristique principale de la nouvelle politique et de la configuration organisationnelle de 1987 était la décentralisation des fonctions administratives et politiques depuis Ottawa et vers les régions, cela n'a pas été le cas pour la FedNor. Si la nouvelle approche avait pour objet de permettre davantage d'interaction directe entre les agences fédérales et les collectivités locales lors de la conception et de la réalisation des programmes, la FedNor a obtenu une autorité pratique et permettant de s'y engager. Le cadre opérationnel du mandat de la FedNor ne permet pas de rendre justice aux réalités de la mise en œuvre des politiques sous les compétences complexes et à plusieurs niveaux.

Les contraintes structurelles de la FedNor ont été précisées au cours de la dernière décennie. Le contexte politique du Nord ontarien a considérablement changé, exige une souplesse opérationnelle et davantage de réceptivité de la part des organismes fédéraux et provinciaux face aux initiatives locales. En 2005, par exemple, l'Association des municipalités du Nord-Ouest de l'Ontario (AMNOO) et la Fédération des municipalités du Nord de l'Ontario (FMNO) ont demandé un examen des approches dominantes en développement économique régional dans le Nord, ce qui comportait une vaste consultation. *Créons notre avenir : une nouvelle vision pour le Nord de l'Ontario* est un document dans lequel l'auteur soutient que « l'approche existante pour le développement économique régional dans le Nord ontarien ne donne pas les résultats escomptés » (NOLUM, AMNOO et FMNO 2005, i). Le document réclamait aussi une approche plus concertée, comprenant tous les paliers gouvernementaux, aux fins d'une vision pour le Nord ontarien, à l'aide de stratégies et d'interventions coordonnées. À la fin de processus de consultation, un sommet du Nord ontarien a été proposé.

En 2007 le gouvernement de l'Ontario avait répondu aux inquiétudes et aux problèmes, en mettant en place, en vertu de la *Loi de 2005 sur les zones de croissance*, le processus de création d'un nouveau plan pour le développement du Nord ontarien. Pendant trois ans, le gouvernement provincial a reçu des contributions de « plus de 2 500 résidents du Nord [...] lors de 80 activités, dont 13 forums régionaux, 13

tables rondes techniques, un Sommet Pensez Nord, 20 réunions avec des collectivités et organismes autochtones ainsi que des ateliers auxquels ont participé plus de 200 jeunes » (Segsworth 2009, 5). Le document du gouvernement « Plan de croissance proposé du Nord de l'Ontario », a été rendu public à l'automne de 2009 et des commentaires ont été demandés, et c'est en mars 2011 que le plan final a été publié (Ontario 2011).

Dans le *Plan de croissance du Nord de l'Ontario* sont présentés six thèmes majeurs : l'économie, les gens, les collectivités, les infrastructures, l'environnement et les Autochtones. Il demande une planification approfondie dans tous les secteurs de la région, puis une projection à long terme de vingt-cinq ans. Un cadre administratif devant soutenir le plan de croissance a été mis en place; il comportait un forum interministériel désigné par G-North Ministers Table. Ce comité spécial de seize ministres du Cabinet provincial dont les mandats étaient directement reliés aux affaires

« La FedNor est l'incarnation institutionnelle de l'ambivalence historique du gouvernement fédéral quant aux besoins particuliers du Nord ontarien. »

de développement économique dans le Nord ontarien devait coordonner l'approche du gouvernement de l'Ontario en matière de politique, de planification et d'orientation dans la région (Ontario 2009). Toutefois, ce cadre de gouvernance n'est pas encore complet.⁴

Un autre élément important du plan de croissance est la demande pour que le gouvernement fédéral (principalement la FedNor) et les administrations municipales s'associent à la province afin de réaliser les « visions communes » du plan, y compris ce qui suit :

- la maximisation de l'avantage économique d'une exploration minière accrue et le renforcement de la grappe industrielle minière, par le soutien de partenariats entre les collèges, les universités et l'industrie afin d'aider la recherche;
- l'éducation et la formation des résidents

2 Entrevue avec un représentant principal de la FedNor, à Thunder Bay (Ontario), en juin 2014.

3 Ibid.

4 Entrevue avec un représentant de la Chambre de commerce du Grand Sudbury, Sudbury (Ontario), en juin 2014.

de la région, en vue de carrières dans les domaines émergents, notamment la fabrication de pointe, l'économie numérique, l'énergie renouvelable, les technologies et services de l'eau;

- l'établissement d'une nouvelle relation avec les Autochtones, afin d'augmenter leur participation à l'avenir économique futur du Nord ontarien et de parvenir à un meilleur état de santé dans les collectivités autochtones;
- la création de réseaux complets, favorisant des collectivités plus fortes, dont un réseau de transport interrégional, un service à large bande supérieur, un réseau de transmission élargi servant à hausser la capacité de développement de l'énergie renouvelable;
- la formation de zones économiques régionales et aidant le plan communautaire de façon concertée, aux fins de leurs besoins économiques, du marché du travail, d'infrastructures, d'utilisation du territoire et de la population (Ontario 2011).

Bien que le présent climat politique du Nord ontarien soit effectivement intégré dans le plan de croissance,

le document ne semble pas fournir de recommandations concrètes pour la création d'un partenariat efficace entre les trois niveaux gouvernementaux. Par conséquent, les préoccupations de longue date sont nombreuses dans la région au regard du double emploi, du chevauchement, du manque de coordination et de réceptivité pour la planification du développement local. Les intervenants du secteur privé, des municipalités et même des deux niveaux supérieurs de gouvernement croient généralement que le document ne constitue pas une base concrète pour les interventions pratiques ou la collaboration intergouvernementale dans la région. Les citations choisies suivantes donnent une idée des perceptions des acteurs.

Le plan de croissance est une longue liste impressionnante de bonnes choses à faire pour la région. Quels secteurs chaque municipalité peut-elle cibler de façon réaliste et comment y parvenir? De quels instruments, ressources, mécanismes, acteurs importants, animateurs, portées géographiques, secteurs économiques et échéanciers devons-nous nous servir? Ce sont des questions qui demeurent sans réponse.⁵

Le plan de croissance est un simple cadre servant à faire progresser la région. Passer de l'approche projet par projet à des échanges

Un échantillon de 15 des 91 agences avec qui le Secrétariat du Conseil du Trésor travail directement
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires
Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA)
Tribunal canadien du commerce extérieur
Agence du revenu du Canada
Agence canadienne de développement économique du Nord
Développement économique Canada pour les régions du Québec
Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario (FedDev Ontario)
Pêches et Océans
Industrie Canada
Administration du pipe-line du Nord
Commissariat au lobbying du Canada
Bureau de l'infrastructure du Canada
Agence Parcs Canada
Tribunal de la concurrence
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO)

5 Entrevue avec un représentant de la Ville de Marathon (Ontario), en juin 2014.

politiques plus stratégiques est le prochain niveau, et cela ne se fait pas en ce moment. Il faut que la responsabilité soit plus générale pour le plan de croissance, au lieu de la limiter au seul gouvernement provincial.⁶

Pour le moment, il n'y a pas de coordination de la mise en œuvre du plan de croissance. Le MDNM dirait qu'il en assume la responsabilité, avec celle du [ministère de] l'Infrastructure, mais personne n'est vraiment responsable.⁷

Le défi du plan de croissance est que le Nord ontarien est un grand territoire, chaque ville s'insère donc différemment dans le plan. Je ne vois aucun plan clair pour les régions respectives.⁸

Comme ces citations l'indiquent, le plan de croissance est généralement accepté comme reflet légitime des secteurs prioritaires pour l'ensemble de la région, mais les acteurs des divers secteurs – public, privé et sans but lucratif – voient cela comme un point de vue ambitieux, mais non pratique. L'élément manquant du plan est l'infrastructure institutionnelle capable de soutenir une politique transformatrice, intersectorielle et stratégique et l'intervention de programmes entre les divers niveaux de gouvernement.

Depuis la divulgation du plan de croissance, le MDNM et la SGFPNO ont manifesté de l'intérêt pour des liens plus étroits avec les municipalités. Comme exemple de cette nouvelle dynamique, il y a eu le projet d'approvisionnement et services miniers au cours de six dernières années. Le MDNM a travaillé avec la North Economic Development Corporation (NEDC) de l'Ontario – personne morale comprenant des représentants des villes majeures du Nord ontarien et d'autres organismes de développement économique dans la région et chargés de coordonner l'élaboration et la réalisation des programmes de développement économique – afin d'examiner comment le secteur minier se compare à l'échelle mondiale et comment l'aider à s'adapter. Le processus a permis de formuler un certain nombre de recommandations substantielles, illustrant comment le gouvernement peut fournir un cadre pour renseigner sur le marché et pour adapter stratégiquement, où les municipalités et leurs acteurs respectifs du secteur privé dirigent et où les niveaux gouvernementaux supérieurs s'efforcent d'éliminer les obstacles et de stimuler l'investissement nécessaire pour que les régions économiques soient en mesure de s'adapter à l'évolution mondiale. De même, au cours des deux dernières années, la SGFPNO a harmonisé

ses programmes avec le plan de croissance, en particulier ceux comprenant des secteurs en hausse tels que l'approvisionnement minier et la foresterie, la technologie propre, l'agroentreprise, le tourisme, l'énergie de rechange et l'industrie du film.⁹

Du point de vue stratégique, il y a une préoccupation dans la région parce que l'enthousiasme qui a accompagné la publication du plan de croissance s'atténue progressivement. Le plan devrait être par conséquent vu comme ayant ouvert une fenêtre d'une durée limitée pour de l'investissement stratégique, concerté, intégré et transformateur dans l'économie de la région. C'est à toutes fins utiles un document-cadre politique qui contient des objectifs généraux, des priorités clés et une orientation stratégique pour la région. Le terrain est maintenant prêt pour les prochaines étapes que doit franchir le Nord ontarien.

FedNor et climat politique du plan de croissance

En raison du discours public qui a précédé et suivi la sortie du plan de croissance, la FedNor a tenté de changer sa rhétorique et même de refaire l'image de ses programmes, afin de refléter les éléments du nouveau régionalisme. Un exemple important de cela est sa promotion des priorités de Croissance, compétitivité et innovation des entreprises, qui relèvent de la programmation du PDNO (voir FedNor 2013). Le projet le plus visible à cet égard est l'Initiative de fabrication ciblée du Nord de l'Ontario, lancée en 2013, afin d'aider les fabricants du Nord ontarien à devenir plus innovateurs, productifs et concurrentiels sur le marché mondial. Un autre programme connexe auquel la FedNor a participé récemment est la Politique des retombées industrielles et régionales. La FedNor a également joint comme l'une de ses cibles le soutien d'organismes ainsi que de petites et moyennes entreprises afin de faire progresser l'innovation commerciale. Parmi d'autres priorités opérationnelles se trouvent le soutien des nouveaux atouts et produits touristiques, la connexité supérieure et l'adoption de technologies de l'information et des communications.

Toutefois, il reste à préciser dans quelle mesure la FedNor s'occupe effectivement de la réalisation de tous ces « nouveaux » programmes. L'organisme tend à dresser une liste d'un large éventail de partenaires au sein du gouvernement fédéral et avec lesquels il se propose de travailler, sans fournir de détails précis sur la façon qu'il peut le faire, compte tenu de ses capacités organisationnelles et financières existantes. Comme

6 Entrevue avec le chef de la direction d'une société minière à Sudbury (Ontario), m juin 2014.

7 Entrevue avec un représentant officiel de la Commission de développement économique communautaire de Thunder Bay (Ontario), en juin 2014

8 Ibid.

9 La SGFPNO offre actuellement cinq programmes : le Programme stratégique d'infrastructure économique, le Programme de renforcement des capacités des collectivités du Nord, le Programme d'innovation pour le Nord, le Programme des débouchés commerciaux pour le Nord et le Programme de stages dans le Nord de l'Ontario; pour plus d'information, voir <http://nohfc.ca/fr/programmes>.

exemple de cela, il y a la déclaration ambitieuse de la FedNor à propos de sa priorité stratégique ayant trait à « l'Initiative de développement économique », affirmant qu'elle « collaborera avec Industrie Canada, les agences de développement régional [...] et Patrimoine canadien » (FedNor 2013) pour ce programme. La FedNor a également eu pour ambition d'approcher le Conseil de recherche en sciences naturelles et en génie du Canada, le Programme d'aide à la recherche industrielle du Conseil national de recherches du Canada, les Centres de l'excellence de l'Ontario ainsi qu'Exportation et Développement Canada, afin de favoriser la collaboration dans la promotion de leurs programmes aidant l'innovation commerciale dans le Nord ontarien. La FedNor cherche aussi à former un partenariat avec la Banque de développement du Canada, afin d'améliorer la coordination du soutien apporté aux entreprises dans des domaines tels que les technologies de l'information et des communications. Autre ambition louable de

« La FedNor manque généralement de chiffres permettant de trouver des indicateurs de rendement à moyen et à plus long termes ou pour établir des liens entre ses buts énoncés et les dépenses des programmes. »

la FedNor est son plan d'engagement auprès de six collèges communautaires du Nord ontarien, afin de discuter de leur participation aux activités liées au secteur privé et à l'innovation. Clairement, la FedNor se trouve en tête de file pour la rhétorique de la collaboration et de l'investissement stratégiques compatibles avec le nouveau régionalisme, mais il pourrait être trop tôt pour faire une évaluation catégorique quelconque de ces projets.

Toutefois, en dépit de ses ambitions et de la rhétorique, les programmes de la FedNor continuent de faire face à certains problèmes structurels qu'il vaut la peine de signaler. En premier lieu, non seulement ces programmes correspondent-ils à des changements d'images liés à de plus anciens programmes, ils sont aussi encore dans une large mesure sans coordination avec les efforts des administrations provinciale et municipales, puis reflètent l'approche par saupoudrage adoptée par l'organisme en matière de financement de programmes. En deuxième lieu, la FedNor manque de crédibilité et de légitimité quant à la capacité institutionnelle de représenter

efficacement les aspirations du Nord ontarien et de s'en faire le champion. Les intervenants régionaux du Nord ontarien trouvent difficiles à croire que les programmes de la FedNor et sa rhétorique résultent d'une consultation politique ascendante dans la région plutôt que d'une conception de programmes descendante.

En troisième lieu, il est ironique que se trouve dans la stratégie de la FedNor un plan prévoyant la participation du Secrétariat du Conseil du Trésor, semblant oublier que la FedNor ne paraît même pas dans la liste des ministères et agences fédéraux du site Web du Secrétariat et avec lesquels celui-ci fait directement affaire (voir Canada 2014). Donc des points de vue juridique et administratif, l'ambition de la FedNor de faire participer des partenaires fédéraux est vague et douteuse, et il reste à voir clairement comment, exactement, un organisme de la taille de la FedNor, avec son budget d'exploitation et sa soumission à Industrie Canada, entend réaliser de tels plans ambitieux qui exigent beaucoup de collaboration et de grandes capacités organisationnelles stratégiques.

En quatrième lieu se trouve un autre problème qui tracasse la FedNor, soit le cadre de travail de l'organisme – cinq ans après une évaluation accablante de son du PDNO (Canada 2011a) – pour le suivi de la réalisation de ses programmes ou pour mesurer leur rendement en fonction de leur justification et objectifs. La FedNor manque généralement de chiffres permettant de trouver des indicateurs de rendement à moyen et à plus long termes ou pour établir des liens entre ses buts énoncés et les dépenses des programmes. En particulier, en dépit de la belle rhétorique de la FedNor quant à la nature concertée de ses programmes, il n'y a pas de dossier convaincant pour étayer ses prétentions.

En cinquième lieu, et la plus sérieuse des lacunes de l'exploitation de la FedNor, se trouve le manque d'orientation stratégique dans l'affectation des ressources pour sa programmation. Contrairement à la logique du nouveau régionalisme, la FedNor demeure prisonnière d'un financement disparate et à court terme des programmes, sans orientation stratégique qui soutienne une justification générale et à plus long terme. Le modeste budget de l'organisme est sous pression afin de couvrir un large éventail de projets, ce qui fait que les effets de ses projets sont douteux. Un organisme de la taille de la FedNor ne peut tout faire pour tous les secteurs et entreprises. Il doit être sélectif, stratégique et ciblé, afin d'avoir des répercussions considérables sur la région et, ce qui importe encore plus – comme l'exige le nouveau régionalisme –, il lui faut pour ce faire mettre en commun ses ressources avec celles d'autres organismes. Étant donné toutefois les pressions de la viabilité politique, la FedNor succombe souvent à la tentation de promettre plus qu'elle ne peut effectivement livrer. Le résultat est que l'organisme fractionne son financement aux fins de

petits projets pour une grosse clientèle disséminée.

Pour empirer les choses, la FedNor est reconnue pour son processus très bureaucratique d'approbation des projets, avec des délais d'une longueur injustifiable, qui laissent beaucoup de ses clients – y compris les municipalités – frustrés et méfiants à l'idée de futurs échanges avec l'organisme. La FedNor a déployé des efforts pour améliorer le processus de financement des projets, mais, conformément à la plainte d'une personne interviewée, « la FedNor ne consacre pas beaucoup de temps à travailler avec transparence et afin que les personnes comprennent ce qu'elle fait. En ce moment, l'état d'esprit en ville [Sudbury] est que s'il y avait une façon de mener à terme un projet sans la participation de la FedNor, nous opterions pour cela. Je peux affirmer sans risque de me tromper que je parle pour la plupart de mes collègues lorsque je vous dis que je ne trouve pas la FedNor particulièrement pertinente. »¹⁰

Regardant ces faiblesses par la lentille du nouveau régionalisme, quelqu'un ne peut que conclure que les contraintes structurelles de la FedNor et la réalisation des programmes empêchent celle-ci de s'engager dans des investissements transformateurs pour l'ensemble d'un secteur. Bien que la logique sous-jacente du développement économique régional demeure « géoréférencée », la nouvelle approche insiste sur le soutien stratégique pour l'innovation et pour l'élaboration de cadres d'intervention politique à frais partagés, qui encourage et facilite la collaboration entre les paliers gouvernementaux ainsi que les acteurs non gouvernementaux – ce qui dans ce contexte comprend souvent l'industrie, les commerces, les organismes syndicaux et communautaires, ainsi que les établissements d'enseignement et de recherche, tous ayant besoin de travailler ensemble pour le long terme.

La transformation structurelle de la FedNor requiert donc d'améliorer les capacités institutionnelles et politiques de celle-ci, en vue de l'engagement dans la programmation et les services stratégiques, aux côtés des intervenants régionaux. Comme le regrettait un agent du développement économique à Thunder Bay, « nous parlons beaucoup de partenariat, mais la réalité est que nous ne semblons pas savoir ce que cela veut dire. Les [agences de financement] sont plus empressées d'approuver des choses que de s'engager dans un véritable partenariat. »¹¹ La transformation de la FedNor doit passer du saupoudrage de financement de programmes à des projets plus ciblés et rationnels ainsi qu'à des approches intégrées dans lesquelles sont combinées les plateformes des programmes et les partenaires d'autres niveaux gouvernementaux.

Les faiblesses structurelles de la FedNor sont devenues particulièrement pathétiques pendant que l'organisme lui-même s'enfonce dans un des problèmes de définition actuels du développement économique du Nord ontarien : le Cercle de feu (CF). Ce projet comprend des plans pour une grosse mine de chromite et pour le développement d'une fonderie dans la région des basses-terres de la Baie James. Il est largement prévu que la réussite de son exploitation aura un effet transformateur sur le bien-être matériel des collectivités des Premières Nations qui se trouvent dans cette région riche en minerais et sur l'économie du Nord ontarien en général. Les enjeux sont élevés, et toute interruption potentielle de la coopération fédérale-provinciale se traduirait par une énorme perte économique pour la région. À ce jour, la FedNor a soutenu la mise en œuvre du projet triennal de 4,4 millions de dollars du renforcement des capacités du CF, avec le fonds de développement nishnawbe-aski. En soi, cela est louable, mais son rôle comme l'un des collaborateurs avec seize ministères et agences, est un cas intéressant pour la FedNor.

À un niveau plus général, la publication *Plan de croissance du Nord de l'Ontario* a accentué la dissonance organisationnelle de la FedNor, car l'on y cherchait à équilibrer ses liens verticaux avec Industrie Canada et une meilleure réceptivité horizontale aux développements régionaux (FedNor 2010). Les représentants de la FedNor ont participé à toutes les conférences de consultation et de planification menant au plan de croissance, et même exprimé un appui verbal aux nouvelles initiatives politiques. Mais ce que signifie pratiquement ce « soutien » reste vague. Depuis la publication du plan de croissance, en 2011, la FedNor n'a pas préparé de réponse organisationnelle stratégique face à ce nouveau cadre politique dans la région. Elle a plutôt manifesté de la passivité et de l'indifférence, voyant le plan de croissance comme un exercice provincial. Comme le signalait un représentant principal de la Commission de développement économique communautaire de Thunder Bay, « nous connaissons le plan de croissance, mais il appartient au gouvernement provincial. Nous ne savons pas de quoi le plan de croissance aura l'air plus tard. »¹² Une telle déclaration révèle les attitudes plus profondes qui affaiblissent tout espoir d'entente de collaboration.

L'expression verbale d'appui du plan de croissance par la FedNor, sans que celle-ci indique concrètement sa façon de se réorganiser, reflète son impulsion juridictionnelle et sa sensibilité politique en tant qu'organisme fédéral qui fait flotter le drapeau canadien dans la région. Les citations suivantes, provenant d'entrevues avec les représentants des bureaux de développement économique des municipalités du Nord ontarien, permettent d'entrevoir

10 Entrevue avec un représentant de la Ville de Sudbury (Ontario), en juin 2014.

11 Entrevue avec un représentant officiel principal de la Commission de développement économique communautaire de Thunder Bay (Ontario), en juin 2014.

12 Entrevue avec un représentant officiel principal de la Commission de développement économique communautaire de Thunder Bay (Ontario), en juin 2014.

des problèmes structurels plus profonds dans la conception des programmes et le système de mise en œuvre de la FedNor, comme le révèle la lentille des intervenants régionaux.

J'ai toujours été un partisan des trois niveaux gouvernementaux actifs dans le Nord ontarien. Ce qui semble manquer est une table institutionnelle permettant d'harmoniser nos interventions, plutôt que les partenariats existants et ponctuels, projet par projet, et les partenariats progressifs et les confusions occasionnelles. Passer d'un palier gouvernemental à un autre est comme changer de pays. Comment pouvons-nous nous asseoir ensemble et commencer à aborder les buts stratégiques? Je crois qu'il y a une volonté. Regardez le comité du Cabinet pour le Nord de l'Ontario. La prochaine étape logique est d'obtenir l'engagement de nos homologues du gouvernement fédéral. Cela se fait actuellement dans des pochettes, mais le Nord est complexe et unique. Pour progresser au niveau politique, nous devons travailler de façon plus concertée. Nous avons des mandats qui varient grandement, et si nous nous y conformions ce serait plus efficient. Le travail interministériel ne se fait pas tout à fait. Il y a dans la région divers ministères qui font probablement des choses très similaires, et nous devrions travailler ensemble. L'avenir de la région repose sur la conception d'organismes de concertation qui favorisent l'intervention politique complète.¹³

« La FedNor et la SGFPNO sont incapables de partager des demandes individuelles, etc., en raison de nos relations politiques. Celles-ci aident à préciser ce que nous pouvons faire du point de vue bureaucratique [...] la SGFPNO et la FedNor peuvent avoir des ententes de développement économique – en vertu desquelles il est possible de collaborer pour tout, depuis la planification stratégique jusqu'à la réalisation des programmes. Il peut y avoir beaucoup plus de synergie en ce qui a trait à la réduction de la duplication à la dotation et à l'examen des demandes. Une entente de développement nous aiderait à rationaliser ce processus. Il nous faut encore être stratégiques, nous assurer d'avoir des éléments fédéraux comme provinciaux. Si nous pouvons mettre en commun 35 millions de dollars de la FedNor et 100 millions de dollars de la SGFPNO sur une période de trois à cinq ans, par exemple, nous pouvons faire beaucoup avec cela. Le personnel sur le terrain peut travailler de plus près ensemble. Il y aurait des économies par la fusion de deux programmes et la synchronisation des systèmes de mise en œuvre; il faudrait dépenser

davantage de fonds pour les programmes mêmes plutôt que les dépenser aux frais généraux. »¹⁴

Un système commun de mise en œuvre FedNor-SGFPNO est possible, mais il faudra beaucoup de travail avant d'y parvenir. Aux fins de ce que tentons de réaliser, une philosophie commune s'impose. En ce moment, Ottawa tire les ficelles des activités de la FedNor. Chaque programme est accompagné d'un ensemble de modalités et conditions devant être en place au niveau du Conseil du Trésor. Un tel changement est un processus pluriannuel. Il faudra franchir plusieurs étapes pour élaborer un partenariat plus serré entre la FedNor et la SGFPNO : d'abord, trouver une volonté politique commune; ensuite, parvenir à une compréhension conjointe des raisons d'être; enfin, des outils de conception et des systèmes de mise en œuvre communs. Bref, un système de réalisation à guichet unique est un défi majeur parce que la transformation des gros organismes prend beaucoup de temps de même qu'une nouvelle orientation.¹⁵

Vous avez trois paliers gouvernementaux qui sont très sensibles à leurs maîtres politiques. Il est très difficile de tenter d'opérer une transformation autour d'une même table. Il y a une frustration continue face aux gouvernements fédéral et provincial. Je vous ai parlé de planification stratégique en cours; nous voulions être nouveaux, originaux. Nous avons l'argent pour les affaires de base, mais être plus perfectionnés, chercher à saisir les tendances mondiales plus grandes et voir comment nos secteurs classiques et nouveaux s'y insèrent. Nous sommes allés voir la FedNor et la province afin de demander de l'aide. Le gouvernement provincial a dit qu'il embarquait. Le gouvernement fédéral a dit qu'il n'avait pas d'argent pour la planification stratégique. Je continue néanmoins de me demander comment pouvons-nous connaître les priorités en matière d'investissement si nous n'avons pas d'idée de l'orientation existante d'une ville?¹⁶

Plus de 90 p. 100 des entrevues, dont celles de représentants de la SGFPNO et de la FedNor, contenaient ces opinions. Les citations révèlent que, en dépit de la rhétorique et des projets impressionnants de la FedNor au cours des quatre dernières années, le développement économique régional est encore vu comme mobile ou du saupoudrage. Au cours des

13 Entrevue avec un représentant du MDNM, à Sudbury (Ontario), en juin 2014.

14 Entrevue avec un représentant de la SGFPNO, Sault Ste. Marie (Ontario), en juin 2014.

15 Entrevue avec un représentant de la FedNor, à Thunder Bay (Ontario), en juin 2014.

16 Entrevue avec un agent du développement économique, à Sudbury (Ontario), en juin 2014.

cinq dernières années, le leadership de la FedNor indiquait une certaine appréciation – du moins d'après sa rhétorique – pour davantage de partenariats entre les paliers gouvernementaux et avec les Premières Nations, les organismes non gouvernementaux et le secteur privé (FedNor 2004, 2011). De plus, il y a certaines relations continues, générales entre les agences fédérales et provinciales dans la région. Toutefois, le problème est que la nature de ces relations tend à être informelle, ponctuelle, progressive et axée sur des projets.

La publication du *Plan de croissance pour le Nord de l'Ontario* en 2011 a ouvert une fenêtre cruciale et d'une durée limitée permettant de créer un cadre de gouvernance plus concerté d'intervention politique conjointe dans le Nord ontarien, mais le désir et la capacité de s'adapter de la FedNor reste à prouver. Dans la région, l'organisme semble encore généralement gêné par les vicissitudes des politiques et de la bureaucratie fédérales. L'option qu'il souhaite est de parvenir à un engagement officiel, institutionnalisé, stratégique et à plus long terme avec les partenaires régionaux, en vue de synchroniser certains des programmes ou tous dans un modèle politique élargi.

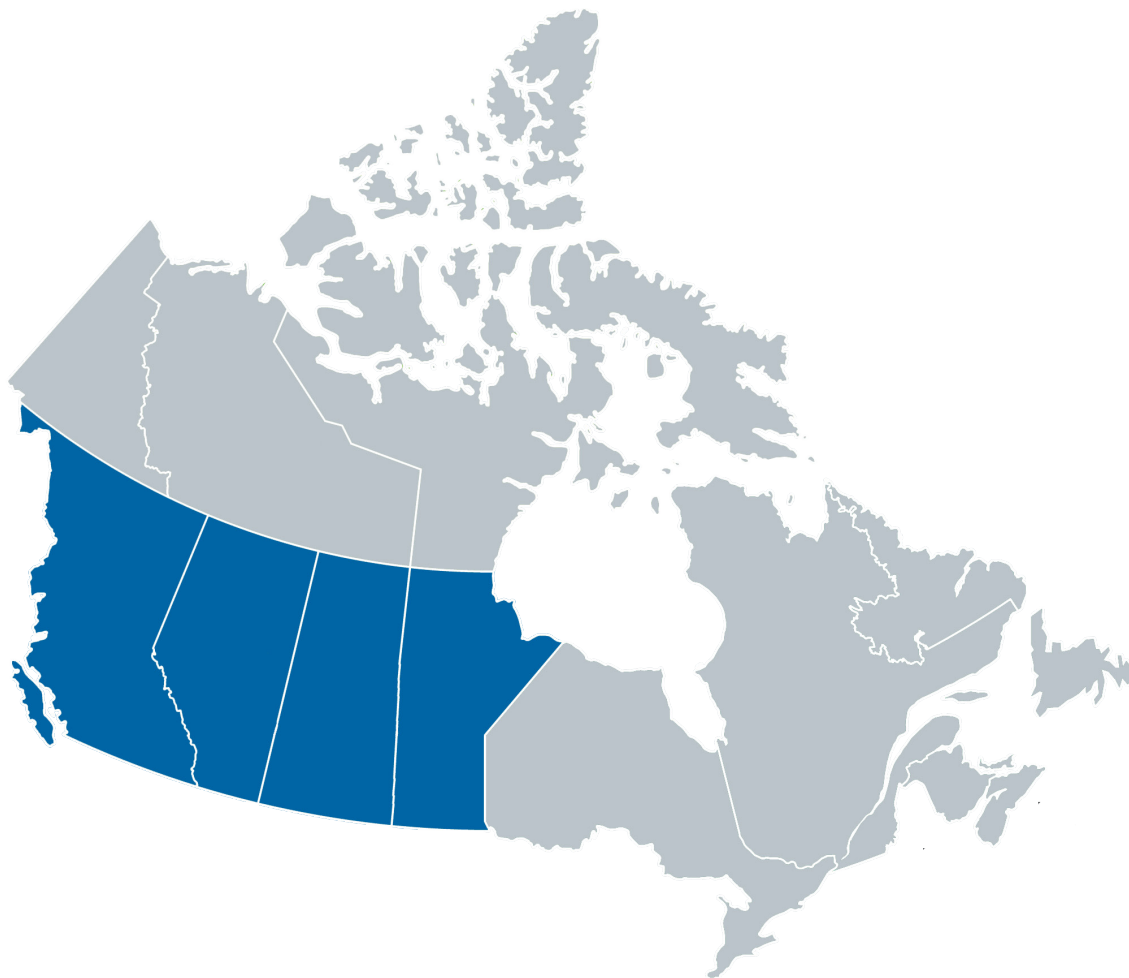
Un développement positif des récentes années est que le ministre existant de la FedNor provient du Nord ontarien et, en principe, cela devrait constituer une base de compréhension de la région qu'une personne de l'extérieur ne saurait avoir. Toutefois, avoir un ministre originaire de la région ne fait pas vraiment une grosse différence en ce qui concerne les activités et procédures de mise en œuvre des programmes de la FedNor. Le problème fondamental que doit affronter la FedNor est son manque de pouvoirs discrétionnaires pour les décisions et d'autonomie de la part d'Industrie Canada. Elle n'est actuellement pas en mesure d'élaborer des politiques et ne peut donc opérer de changements majeurs à sa trajectoire. Elle ne peut être totalement sensible aux initiatives régionales. Elle ne peut prendre d'engagement à long terme pour des programmes plus concertés. Son approche doit être prudente, à court terme dans son orientation et progressive dans ses investissements. À titre d'unité de réalisation de programmes, la FedNor sert de phare pour le gouvernement fédéral dans la région, et l'exercice de pouvoirs discrétionnaires dans des projets de collaboration avec d'autres paliers gouvernementaux et acteurs non gouvernementaux pourrait réduire sa visibilité. Il y a là un bazar complexe inutile dont la FedNor doit être dégagée.

Compte tenu de la nature complexe, intersectorielle et très locale du développement économique régional, la FedNor continue de lutter pour équilibrer, d'une part, sa latitude limitée en matière de politiques ainsi que ses structures de responsabilisation bureaucratique au sein d'Industrie Canada et, d'autre part, les besoins de réagir aux projets locaux et d'être un partenaire pertinent de collaborations de grande envergure et intersectorielles à long terme. Pour

modifier le statu quo, il faudrait accorder à la FedNor davantage d'autonomie opérationnelle et de pouvoirs discrétionnaires, aux fins de la formulation ou de l'adaptation de politiques reflétant les projets locaux du Nord ontarien. Ce rajustement permettrait de rechercher de façon plus crédible des partenariats stratégiques avec les autres agences, surtout la SGFPNO, et de procéder à des consultations étroites.

En résumé

Les projets de collaboration intergouvernementaux et interorganismes requis pour une intervention politique stratégique et transformationnelle dans le Nord ontarien ont été retardés par les réalités d'une FedNor asservie, bureaucratique et soumise à des contraintes institutionnelles. Ces contraintes sont particulièrement frappantes puisque la mise en œuvre de la politique de développement économique régional ne dépend pas simplement de l'expertise ou des ressources intraorganisationnelles des agences publiques, mais aussi de l'engagement et de la réceptivité de celles-ci face au contexte d'exploitation. Les problèmes et opportunités de l'intervention politique de la FedNor dans le Nord ontarien signalent le besoin de collaboration accrue entre les organismes et les compétences. Toutefois, l'infrastructure institutionnelle requise pour de tels arrangements est en conflit avec le caractère bureaucratique des procédures du fonctionnement de la FedNor. De nouveaux instruments de coopération intergouvernementale, compatibles avec les impératifs du nouveau régionalisme sont donc requis pour faciliter la mise en œuvre de programmes plus stratégiques et horizontaux dans le Nord ontarien.



Diversification de l'économie de l'Ouest Canada et Entente de partenariat pour le développement économique Canada-Manitoba

Le principal moyen du gouvernement fédéral en matière d'engagement de politique de développement économique régional dans l'Ouest canadien est Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DO). La conception de DO a eu lieu pendant la même restructuration de 1987 du développement économique régional qui a donné naissance à la FedNor. Contrairement à la FedNor, toutefois, qui n'est qu'une unité de réalisation de programmes imbriquée dans Industrie Canada, DO est un ministère fédéral, mis

sur pied en 1987 en vertu d'une disposition distincte de la Loi sur la diversification de l'économie de l'Ouest canadien. DO est chapeauté par un ministre fédéral (le ministre d'État de Diversification de l'économie de l'Ouest). Son siège social est à Edmonton (Alberta), et des bureaux régionaux se trouvent dans chaque province de l'Ouest; il y a aussi un bureau de liaison à Ottawa.

La Loi sur la diversification de l'économie de l'Ouest canadien confère à DO un large mandat, soit promouvoir le développement industriel et la diversification des économies des provinces de l'Ouest. Cette caractéristique a été cruciale pour la capacité de l'agence de s'engager dans l'intervention politique stratégique et concertée, même face au provincialisme musclé des deux dernières décennies (Conteh 2011, 2013). Cette souplesse intégrée découlant du mandat initial de DO a été une réponse pertinente au mécontentement administratif et politique manifesté par les provinces de l'Ouest en raison d'une perception d'administration centralisée du développement régional (Webster 2002).

L'aspect le plus caractéristique et significatif de l'approche de DO pour l'engagement politique dans l'Ouest canadien a été la poursuite de ce qui était

avant 1987 désigné par les ententes générales de développement et les ententes de développement économique et régional. Au cours de la dernière décennie, l'intervention politique de DO a commencé à comprendre une gamme d'instruments politiques contractuels, surtout des « ententes de partenariat », des « ententes directes » et des « ententes nationales » (WD 2009, 2011b)

Les ententes de partenariat – désignées par Ententes de partenariat pour le développement économique (EPDE) – dominant majoritairement en ce qui a trait aux subventions et aux contributions de DO, et elles sont livrées en collaboration avec les autres paliers gouvernementaux. Les EPDE permettent à l'agence de partager les coûts des projets qui répondent aux besoins ou profitent des opportunités de la région. Par exemple, au cours de l'exercice de 2011-2012, pour les EPDE, il y avait partage égal des coûts avec chacune des quatre provinces de l'Ouest – en tout 200 millions de dollars (100 millions de dollars provenant du gouvernement fédéral et 25 millions de dollars, de chaque province) ont été affectés aux projets constituant des priorités fédérales et provinciales (WD 2011a). Dans le cadre des ententes directes, DO s'accorde une certaine souplesse et manœuvre politique en répondant aux diverses demandes, sans être lié par les dispositions des EPDE. Les ententes nationales régissent un certain nombre de programmes nationaux que DO livre aux provinces de l'Ouest, les plus connues étant l'ensemble des programmes élaborés dans le cadre du récent Plan d'action économique du Canada (WD 2010b), qui comprend le Fonds d'adaptation des collectivités, le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale, le Fonds d'infrastructure de loisirs du Canada, puis l'Initiative de diversification économique des collectivités.

L'EPDE particulièrement intéressante dans cette étude en raison de la façon dont elle diffère de la FedNor est l'Entente de partenariat pour le développement économique Canada-Manitoba (EPDECM), qui a été signée par le ministre fédéral de l'Environnement et le ministre manitobain de la Compétitivité, de la Formation professionnelle et du Commerce (devenu plus tard de l'Entrepreneuriat, de la Formation professionnelle et du Commerce). Un comité de gestion composé de deux membres ou coprésidents, l'un nommé par le ministre fédéral et l'autre par le ministre provincial, est responsable de l'administration générale et de celle de l'entente. Un tel document contractuel, énonçant les attentes et l'engagement relatifs à la collaboration intergouvernementale, est un instrument commode de gestion d'un domaine politique comportant deux compétences. Le contrat de DECM (développement économique Canada-Manitoba) prévoit un mécanisme unifié, cofinancé et pluriannuel pour l'intervention collective et la responsabilité partagée (Canada 2003). Un fonds unique aide à préciser les dépenses et les mesures incitatives, tandis que les prévisions budgétaires pluriannuelles tendent à réduire l'incertitude dans le

processus de planification et à assurer la continuité. À cet égard, contrairement à la FedNor, DO semble avoir pris davantage de mesures politiques intergouvernementales depuis ses débuts. Cet arrangement juridico-institutionnel pour la mise en œuvre des politiques communes sert de cadre pour la coordination intergouvernementale de projets de grande envergure, à plus long terme, transformateurs au niveau sectoriel. La nature du contrat prévoit aussi un mécanisme d'adaptation stratégique au fil des ans, car les conditions très instables de l'économie axée sur le savoir changent.

Le contrat contient déjà le mandat et les ressources de DO et sa relation avec son contexte institutionnel et politique élargi. L'entente de DECM contient les conditions de l'engagement, avec une certaine souplesse pour la coordination de la mise en œuvre des politiques de façons qui sont techniques et politiques. En particulier, l'arrangement contractuel entre DO et le gouvernement du Manitoba reconnaît la complexité de l'interdépendance des compétences et nationale et infranationale dans un domaine politique très conditionnel et nébuleux tel que celui du développement économique (WD 2005). Par conséquent, la notion de contrat dans ce contexte peut être approximativement vue comme un mécanisme de gouvernance pour la gestion des interdépendances au-delà des lignes de démarcation institutionnelles. Le contrat prévoit des arrangements personnalisés qui tiennent compte des imprévus régionaux et temporels.

Au cours de la dernière décennie, puisque l'économie du Manitoba a été de plus en plus pilotée par le savoir et diversifiée, l'arrangement contractuel de DO a permis à l'agence d'adapter selon les besoins son engagement politique avec la province. Par exemple, le Manitoba est devenu le siège d'un certain nombre de secteurs industriels croissants et innovateurs tels que l'énergie de rechange, les médias numériques, les technologies de l'information et des communications ainsi que les sciences de la vie (Manitoba 2011a). Une répercussion clé de l'économie émergente axée sur le savoir et à coefficient élevé de recherche est que le milieu d'exploitation de DO est devenu de plus en plus complexe et turbulent, comportant un nouvel ensemble d'acteurs dans le secteur privé et dans les établissements postsecondaires et d'autres en recherche. Parmi les autres ministères provinciaux clés et dont les activités sont reliées à la capacité de s'imposer grandissante de la politique économique du Manitoba ainsi qu'à la poursuite plutôt agressive des priorités économiques émergentes se trouvent l'Innovation, l'Énergie et les Mines; l'Agriculture, l'Alimentation et les Projets ruraux; les Autochtones et les Affaires du Nord (Manitoba 2011b).

Le modèle contractuel prévoit un mécanisme souple pour forger une relation de travail résistante et concertée avec cette constellation de nouveaux acteurs. Depuis 2000, DO et le ministère manitobain de

l'Entrepreneuriat, de la Formation professionnelle et du Commerce ont continué d'être les principaux acteurs de DECM, puis constitué le cercle intérieur au sein d'un sous-système de plus en plus complexe de politique de développement économique dans la province (WD 2005, 2010a). Leur leadership est toutefois devenu plus symbolique, car DO travaille maintenant avec un large éventail d'organismes des secteurs public, sans but lucratif et privé.

Le point principal est que, par ses diverses ententes, DO collabore maintenant avec le gouvernement provincial, l'industrie et des partenaires municipaux et communautaires à investir dans une gamme étendue d'activités. Un résultat de ce réseau élargi de partenaires dans la mise en œuvre des politiques est l'attention accrue portée à des projets plus gros et transformateurs dans les grappes émergentes du savoir (WD 2010a). En approchant simultanément de nombreux partenaires, DO perturbe les limites autrefois sacro-saintes du secteur public dans les ententes intergouvernementales. Cette approche est une rupture fondamentale par rapport au point de vue mécaniste de la mise en œuvre des politiques et de la réalisation des programmes, et l'accent y est plutôt mis sur les impératifs du contexte politique élargi au sein duquel les agences publiques telles que DO fonctionnent.

En particulier, les ententes de DO reflètent de plus en plus une orientation politique compatible avec les éléments relevés dans le document de 2003 du gouvernement du Manitoba, « Plan stratégique de croissance économique », qui contenait la vision de la province pour le développement économique (Manitoba 2003). Dans la stratégie d'intervention se trouve un « Plan d'action en six points », comprenant ceci :

1. développer une main-d'œuvre qualifiée qui réponde aux besoins d'une économie en constante évolution;
2. investir dans de la recherche qui mise sur les points économiques forts du Manitoba;
3. investir dans des activités de commercialisation de la technologie, qui engendrent et attirent des opportunités;
4. relier les collectivités afin que tous les Manitobains aient l'occasion de participer à des activités innovatrices;
5. renforcer le contexte des affaires, en vue de possibilités d'innovation commerciales;
6. favoriser une philosophie du service et un esprit gouvernemental axés sur les citoyens, l'innovation et les résultats.

Reflétant de près la stratégie d'intervention provinciale,

la version 2003 de DECM porte sur cinq domaines stratégiques du développement économique régional – à savoir, du soutien pour la recherche et le développement fondés sur le savoir; un accroissement de la production à valeur ajoutée; de l'aide pour promouvoir le commerce et l'investissement; l'amélioration de la productivité et de la compétitivité; la promotion du développement économique par des opportunités dans le tourisme (Canada 2003). En outre, DECM 2009 est fortement en harmonie avec la stratégie d'intervention du Manitoba pour l'économie, et ce, par son insistance pour le soutien des masses critiques des réseaux du savoir qui pourraient servir de moteurs dynamiques de l'innovation (Canada 2009b). En ce sens, DECM fournit un cadre juridique pour la coordination intergouvernementale, compatible avec la gouvernance du développement régional et qui permet au gouvernement provincial d'assumer un leadership plus actif. La stratégie d'intervention permet donc de façonner le contrat entre la province et le gouvernement fédéral (WD 2010c). Bien que le gouvernement fédéral continue de maintenir un certain niveau de visibilité, la souplesse de sa règle de mise en œuvre permet aux législateurs provinciaux de naviguer dans la complexité des compétences.

De plus, les calendriers politiques des ententes de DO depuis l'an 2000 ont eu tendance à refléter des objectifs à moyen et à long termes, plutôt que ceux de subsides à court terme aux entreprises. Il semble y avoir une orientation plus stratégique vers le renforcement des capacités institutionnelles (y compris celles de la recherche) axées sur la productivité et la compétitivité économiques à long terme. Bien que DO soit techniquement habilité à s'engager dans des programmes d'aide directe, l'insistance opérationnelle de l'agence vise moins les programmes reposant sur des propositions, où le public peut présenter une demande de fonds et accéder à ceux-ci pour des projets commerciaux. Par exemple, dans le 2010-11 Report on Plans and Priorities (rapport de 2010-2011 sur les plans et priorités) de l'agence est signalé ce qui est désigné par « priorités opérationnelles »; la notion englobe la commercialisation de la technologie, le commerce et l'investissement, la productivité et la compétitivité commerciales, le tout pour le renforcement des capacités à grande échelle du secteur privé et à long terme (WD 2010b).

Par l'entremise des priorités opérationnelles du commerce et de l'investissement de DO, l'agence a formé un partenariat à long terme avec le gouvernement provincial et Economic Development Winnipeg, une société de développement économique semi-autonome de la Ville, pour un projet nommé Yes Winnipeg. Ce partenariat a pour objet de travailler ensemble à long terme à attirer et à retenir des investissements étrangers au Manitoba. Cet exemple démontre comment DO met davantage l'accent sur des programmes reliés à des décisions d'investissement stratégique à long terme, aux côtés du secteur privé, du secteur sans but lucratif et

d'organismes du secteur public (IE Market Research Corp. 2010). Dans les objectifs généraux des ententes contractuelles de DO, il y a de plus en plus d'insistance sur la « promotion du développement régional, conformément aux domaines stratégiques clés signalés périodiquement par toutes les parties. »¹⁷

Il y a une indication encore plus importante de cette nouvelle orientation stratégique : la poursuite des efforts de l'agence dans la défense de ses politiques et de son mandat de coordination (WD 2009). DO se voit de plus en plus comme « un pouvoir de mobilisation », rassemblant un certain nombre d'acteurs fédéraux dans la province, afin de travailler sur des points stratégiques. Par exemple, en 2010, DO a été à l'origine d'un comité à trois niveaux, comprenant six ministères fédéraux, quatre ministères provinciaux et la Ville de Winnipeg, afin de travailler sur le projet CentrePort Canada, qui a pour objet de construire un port intérieur autour de l'aéroport de Winnipeg (CentrePort Canada 2011a). De plus, DO a également agi à titre de coordonnateur et d'intervenant essentiel du Conseil fédéral au Manitoba, lequel comprend approximativement quarante fonctionnaires de haut niveau de tous les ministères fédéraux dans la province. Ces exemples illustrent les tentatives de DO d'exercer l'autorité afin de poursuivre une action politique plus concertée, servant de « fil doré » pour rattacher les engagements politiques en développement économique du gouvernement fédéral dans la province. Bref, DO a pu maintenir une légitimité considérable pour représenter les intérêts de la province à Ottawa, tout en servant de moteur du développement économique du gouvernement fédéral au Manitoba.

Une autre caractéristique de l'approche de DO quant au développement économique régional est que l'agence interprète sa relation contractuelle avec la Manitoba comme un soutien apporté à l'action locale conjointe, sous la direction provinciale. DO se voit de plus en plus comme partenaire stratégique (dans des rôles de soutien) du gouvernement provincial et, parfois, des municipalités (WD 2009). La collaboration entre les organismes au Manitoba consiste à donner davantage de latitude aux acteurs locaux lors d'interventions communes avec les divers paliers de gouvernementaux.

En résumé

Les actions et mandats de DO contiennent des leçons importantes pour la FedNor dans le Nord ontarien. Selon DO, sa fonction est plus stratégique; au lieu d'assurer simplement la mise en œuvre de programmes disparates, l'agence se concentre sur la facilitation, la coordination et l'habilitation. L'approche contractuelle de DO pour la mise en œuvre de la politique de

développement économique régionale au Manitoba a positionné l'agence en faveur d'une intervention politique stratégique, à plus long terme, transformatrice dans la province. Les ententes de développement fournissent un cadre institutionnel et dans lequel, au lieu de simplement livrer un ensemble de programmes par le traitement de demandes de financement provenant d'entreprises individuelles (comme tend à le faire la FedNor), DO peut fonctionner comme organisme facilitateur et habilitant. La mise en œuvre des politiques à cet égard n'est pas surtout une affaire d'agences publiques qui s'y lancent d'elles-mêmes ni une affaire de délégation complète de telles responsabilités à des acteurs non gouvernementaux du secteur privé ou de collectivités locales.

Les ententes de développement offrent aussi un cadre de gouvernance permettant de gérer des réseaux politiques complexes, comportant une constellation

« Selon DO, sa fonction est plus stratégique; au lieu d'assurer simplement la mise en œuvre de programmes disparates, l'agence se concentre sur la facilitation, la coordination et l'habilitation. »

d'acteurs provenant de plusieurs compétences (y compris les municipalités), du secteur privé, de groupes communautaires et d'établissements de recherche. Par ces ententes, les partenaires peuvent planifier des interventions conjointes qui permettent d'adapter constamment les systèmes de gestion aux changements du contexte.

Le cas de DO au Manitoba illustre comment la FedNor pourrait se servir des ententes de développement comme instruments de gestion d'interventions politiques conjointes à travers les frontières institutionnelles au sein du Nord ontarien. Les ententes intergouvernementales du Nord ontarien pourraient être des instruments « relationnels » plutôt souples, facilitant l'action commune axée sur l'aide à la transition de l'économie de la région, sous son propre plan de croissance. L'intervention politique dans les économies complexes, fluides et dynamiques fondées sur le savoir, telle celle du Nord ontarien, exige des arrangements de gouvernance concertés qui traversent les couches gouvernementales rigides et établissent un pont entre les frontières souvent stériles des secteurs public et non gouvernemental.

17 Entrevue avec un représentant principal de DOEC, à Winnipeg, en décembre 2011.



Agence de promotion économique du Canada atlantique au Nouveau-Brunswick

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) est une agence fédérale semblable à DO à beaucoup d'égards, mais avec certaines différences qui pourraient comporter des leçons pour la FedNor dans le Nord ontarien. Le mandat de l'APECA, d'après la *Loi organique de 1987 sur le Canada Atlantique*, est « appuyer et soutenir les nouvelles possibilités de développement économique au Canada atlantique ». Pour voir comment fonctionne l'agence par rapport à la FedNor, il est utile de se pencher sur l'APECA au Nouveau-Brunswick.

Une similarité importante entre le Nord ontarien et le Nouveau-Brunswick est que, depuis l'apparition officielle de la politique de développement économique régional au Canada dans les années

1960, les deux régions ont été reconnues pour leur « croissance lente » ou leur « dépendance des ressources naturelles » (APEC 2006; McMillan 1989). Parmi certains des principaux problèmes économiques du Nouveau-Brunswick se trouvent moins d'occasions d'emploi dans les industries primaires, une faible croissance de la population et de la main-d'œuvre en raison du taux élevé d'émigration, un taux inférieur de participation à la main-d'œuvre que dans le reste du Canada, beaucoup de chômage, l'absence relative d'activités manufacturières considérables, un revenu moyen inférieur à celui du pays.

Des faiblesses considérables dans l'économie du Nouveau-Brunswick vers la fin des années 1980 et le début des années 1990 étaient visibles : investissement inférieur pour les immobilisations commerciales par rapport à la moyenne nationale; investissement inférieur en R. et D.; utilisation médiocre de l'offre de capital humain scientifique et technique; asymétrie de la répartition industrielle (notamment le rôle limité de la fabrication et le manque d'industries de la haute technologie); productivité inférieure à celle de la moyenne canadienne (APEC 2002; Desjardins 2005). En plus ou en raison de telles faiblesses économiques structurelles, le Nouveau-Brunswick, comme les autres

provinces de l'Atlantique, avait été depuis longtemps perçu par les Canadiens d'ailleurs comme bénéficiaire des « largesses fédérales » (McMillan 1989). Dans ce contexte, quelqu'un peut comprendre les efforts de la province pour changer cette perception, et ce, par la diversification de son économie et l'amélioration de la compétitivité de celle-ci.

L'APECA a été un partenaire fédéral clé au Nouveau-Brunswick dans la poursuite d'une plus grande diversification économique. L'agence est chapeautée par un ministre d'État fédéral, a un siège social à Moncton et des bureaux régionaux dans chacune des provinces de l'Atlantique. Depuis sa création, la mission de l'APECA a été, en principe, de soutenir les petites et moyennes entreprises; de s'engager en matière de politiques, de programmes, d'élaboration et de réalisation de projets; de défendre les intérêts du Canada atlantique dans les politiques économiques nationales, les programmes, l'élaboration et la réalisation des projets (Conteh 2013). Les principaux volets du programme de l'APECA sont le développement d'entreprises, le développement communautaire, la politique, la défense des intérêts et la coordination. Le développement d'entreprises comprend des projets d'aide, afin d'améliorer le climat commercial de la province, du soutien direct à des entreprises individuelles en démarrage, des modernisations et des plans de croissance (ACOA 2008). Le développement communautaire comprend du travail avec les collectivités, afin de favoriser la croissance économique, d'améliorer l'infrastructure locale ainsi que de développer des opportunités dans l'économie locale. Le troisième volet d'activités – politique, défense des intérêts et coordination – prévoit que l'agence serve de voix pour les intérêts du Canada atlantique au niveau national. L'APECA a l'autorisation de représenter les intérêts généraux de la région et de répondre aux besoins, entre autres, par des activités telles que l'élaboration de politiques de développement économique, la recherche et l'analyse, l'établissement de réseaux avec les agences et ministères fédéraux en vue de coordonner de politiques et programmes de la région.

Dans la poursuite de son mandat, l'APECA a initialement été aux prises avec des obstacles bureaucratiques. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a généralement considéré que l'agence était sans pertinence ou un concurrent politique cherchant à brandir le « drapeau » fédéral dans les cercles politiques provinciaux. Divers ministères et entreprises de la province ont bénéficié des ressources de l'agence, mais sa capacité d'influencer l'orientation stratégique de la politique économique de la province n'a pas été évidente.¹⁸ Toutefois, à la fin des années 1990, la mise en commun des idées émergentes sur le nouveau régionalisme

comme justification de l'intervention en politique de développement économique a commencé à éclairer et à transformer les activités de l'agence dans la province.

Pour l'APECA, la mise en œuvre réussie de politiques n'est pas devenue simplement une tâche technique de conception et de réalisation de programmes; elle a aussi été une affaire de négociation politique et de mise sur pied de partenariats, car l'agence devait coordonner les activités avec de nouveaux acteurs et tenir compte d'idées internes parvenant au premier plan (InterVISTAS Consulting Inc., MariNova Consulting Ltd. et TranSystems Corporation 2007). La mise en œuvre réussie de politiques par l'APECA au Nouveau-Brunswick dépend certes de la capacité de l'agence d'intervenir politiquement de façon compatible et utile pour les actions locales conjointes sous la direction de la province. Comme le dit un gestionnaire principal de l'agence, l'APECA s'efforce maintenant de faciliter la participation complète à l'économie du Nouveau-Brunswick, en opérant un virage vers des investissements qui renforcent les capacités locales et misent sur elles, encouragent la diversification économique et aident les collectivités à se rendre au-delà des activités économiques classiques.¹⁹ L'APECA commence donc à harmoniser son modèle de mise en œuvre des programmes et services, et ce, en fonction des impératifs du développement régional au Nouveau-Brunswick. Par exemple, au début des années 2000, après des consultations étroites avec des homologues du gouvernement provincial et du secteur privé, l'agence a relevé des secteurs de croissance spéciaux pour le développement. Le document qui en est sorti reflète de près la cible stratégique du gouvernement provincial pour les secteurs énergétique et pétrolière (ACOA 2008).

L'APECA a également mis l'accent sur des initiatives intergouvernementales telles que la recherche d'une productivité supérieure et d'une collaboration publique-privée avec une gamme d'acteurs dans la région, aux fins du perfectionnement des compétences et en vue d'une économie pilotée par le savoir. L'APECA a opté pour un arrangement de gouvernance à plusieurs niveaux, afin de maximiser les atouts locaux, d'encourager l'interaction chez les intervenants locaux et de favoriser les synergies entre les divers secteurs économiques. L'attention de l'APECA porte maintenant aussi sur les façons de surmonter les obstacles administratifs et d'avoir de meilleurs réseaux avec les administrations provinciale et municipales ainsi que le secteur privé et les acteurs communautaires.²⁰ Depuis le début des années

18 Entrevue avec un représentant principal de l'APECA, à Moncton (N.-B.), en janvier 2012.

19 Entrevue avec un représentant des politiques à l'APECA, à Moncton (N.-B.), en janvier 2012.

20 Entrevues avec un représentant de la Chambre de commerce à Moncton (N.-B.) ainsi qu'un représentant de première ligne (service de soutien) dans une agence de développement économique communautaire à Bathurst (N.-B.), en janvier 2012.

2000, l'APECA se concentre sur le renforcement des partenariats et la mobilisation des intervenants, afin de faire progresser ses priorités du développement économique (ACOA 2008; Canada 2010); cet accent mis sur la mise en œuvre concertée des politiques continue de caractériser la stratégie de l'agence quant à la pénétration politique dans la région aujourd'hui. Par exemple, parmi les plans et priorités de l'exercice financier de 2011-2012 se trouvait un engagement à travailler avec le gouvernement provincial, les entreprises et les universitaires, afin d'accroître le volume de R. et D. au Nouveau-Brunswick, puis de réaliser des projets aidant à commercialiser la technologie développée dans la région (Canada 2011c).

Dans un avant-propos du document sur son programme de 2009, l'APECA s'engageait à coordonner ses activités politiques avec les partenaires provenant d'autres agences fédérales administrant un large éventail de programmes et de services et qui apportaient de l'aide aux entreprises et au développement économique dans la région (ACOA 2009). Parmi ces agences se trouvaient Affaires étrangères et Commerce international Canada, Transports Canada et Industrie Canada. L'APECA a aussi identifié ses principaux partenaires du secteur public au Nouveau-Brunswick, lesquels sont des agences clés, chargées du développement économique dans la province : Entreprises Nouveau-Brunswick et la Société de développement régional. L'APECA a également fait porter de plus en plus son attention sur l'établissement de relations de travail étroites avec les intervenants régionaux non gouvernementaux des centres de recherche et des universités, dont l'Université du Nouveau-Brunswick et l'Université de Moncton (Canada 2011c).

Un exemple spécifique est la concentration de l'agence sur des modèles de collaboration en interventions politiques dans son travail sur ce qui est désigné par la Stratégie commerciale mondiale. L'APECA entend aussi travailler avec ses partenaires provinciaux à promouvoir le Canada atlantique comme partenaire commercial concurrentiel et lien précieux dans la chaîne d'approvisionnement mondiale (ACOA 2005). En outre, par le projet Porte d'entrée de l'énergie de l'Atlantique, l'APECA cherche à faciliter le développement du secteur de l'énergie renouvelable du Canada atlantique, à l'aide d'alliances intergouvernementales et interorganisationnelles. Pour l'agence, de telles alliances sont cruciales pour les secteurs de croissance fondés sur la nouvelle technologie et pour la compétitivité des industries axées sur les ressources naturelles.

Vers 2005, l'APECA et le gouvernement du Nouveau-Brunswick rajustaient leur modèle de mise en œuvre parallèle, en fonction de la nouvelle économie. L'agence a adopté une approche sectorielle pour les subventions ou prêts aux entreprises, voyant cela

comme désuet ou inadapté à l'économie du savoir; elle a commencé à orienter sa stratégie vers la stimulation de la croissance régionale du côté de la productivité et de la compétitivité, en favorisant la R. et D., l'adoption de technologies, le perfectionnement des compétences, les métiers et l'investissement. Il a été demandé aux agences publiques des divers paliers gouvernementaux de travailler plus étroitement à offrir un cadre institutionnel favorisant des grappes de réseaux, encourageant les liens en amont et en aval entre les sociétés, exploitant le débordement des connaissances d'un secteur à l'autre. Entre 2003 et 2008, l'APECA a financé plus de 230 projets de R. et D., ce qui a représenté plus de 70 millions de dollars (ACOA 2008, 2010). Au cours de cette période, l'APECA a aidé, en collaboration étroite avec le gouvernement du Nouveau-Brunswick, plus de 85 projets d'adoption de technologies, ce qui a constitué un investissement de plus de 21 millions de dollars.

Comme ces exemples l'indiquent, miser sur les synergies dans une constellation d'agences publiques et organismes privés est devenu une priorité au Nouveau-Brunswick (voir New Brunswick 2002, 2006, 2009). Gérer les ambitions politiques du développement économique de la province dans un milieu complexe exige un processus de mise en œuvre des politiques, où plusieurs agences analysent et apprennent les unes des autres à divers paliers gouvernementaux, dans le secteur privé et chez les intervenants locaux. À cet égard la position de l'APECA est celle de partenaire stratégique de la province et des municipalités.²¹

Une caractéristique importante de la stratégie de l'APECA dans l'intervention politique concertée est le rôle de soutien de l'agence, et ce, derrière le leadership de la province en matière de développement économique. Le Fonds d'innovation de l'Atlantique (FIA) est un exemple. Compte tenu de la prévalence de la politique d'innovation dont les provinces de l'Atlantique se font les champions, l'APECA a lancé le FIA en 2001, afin de travailler conjointement avec les administrations provinciales et municipales ainsi que le secteur privé à développer de nouvelles idées, technologies, produits et marchés qui permettraient à la région d'être concurrentielle dans l'économie mondiale fondée sur le savoir (Canada 2001). Le FIA aide la R. et D. qui se traduit par le lancement de nouveaux produits, processus et services, puis cherche à améliorer la capacité du Nouveau-Brunswick de commercialiser la R. et D. Par l'entremise du FIA, l'APECA a fait des investissements stratégiques permettant d'approfondir des partenariats avec le gouvernement et des acteurs non gouvernementaux au Nouveau-Brunswick, en particulier les chambres de commerce et les

21 Entrevues avec un représentant de la Chambre de commerce à Moncton (N.-B.) ainsi qu'un représentant de première ligne (service de soutien) dans une agence de développement économique communautaire à Bathurst (N.-B.), en janvier 2012.

universités, afin d'accroître la capacité d'innovation de la province (ACOA 2008, 2010). Le lancement du Fonds pour l'innovation au Nouveau-Brunswick (FINB) du gouvernement provincial deux ans après le FIA est un testament découlant de la réussite de la poursuite de la gouvernance concertée de l'APECA. Le FIA et le FINB se complètent non seulement par la substance de leurs politiques, mais aussi comme mécanismes de financement intergouvernemental. L'APECA joue aussi un rôle essentiel dans la coordination et le développement de la Porte d'entrée de l'Atlantique, et assure la direction de projets de développement commerciaux qui amplifient l'exposition des sociétés du Canada atlantique sur les marchés étrangers, générant ainsi de nouvelles opportunités économiques.

Une autre dimension de l'adaptation de l'APECA aux phénomènes locaux au Nouveau-Brunswick a été l'examen de son mandat organisationnel. Au début des années 2000, l'agence a repensé son mandat latent à ce jour en analyse des politiques, en défense des intérêts et en coordination, puis modifié ses objectifs et indicateurs du rendement, afin de refléter le discours du nouveau régionalisme. Par exemple, dans son rapport de 2011 sur les activités des programmes, l'agence a insisté davantage sur la croissance dans de nouvelles industries relatives à la technologie aérospatiale et de l'information (Canada 2011b). Même l'investissement croissant de l'agence dans les produits à valeur ajoutée des industries classiques (bois, alimentation, papier) correspond aux critères de l'innovation. Ce n'est pas dire que les subventions fermes n'existent plus; ce qui est nouveau c'est l'insistance sur les stratégies d'investissement intersectorielles et à plus long terme.

L'APECA a également cherché à se positionner comme voie crédible par laquelle peuvent passer les opportunités et les problèmes de l'économie atlantique, et ce, vers la scène politique fédérale (Canada 2009a). L'agence est devenue plus attrayante pour son rôle de défense des intérêts, à savoir, veiller à ce que ceux du Nouveau-Brunswick (et du Canada atlantique) soient reconnus lors de l'élaboration des politiques et programmes d'autres ministères fédéraux. Contrairement à ce que se passait il y a à peine une décennie, lorsque divers ministères fédéraux s'occupaient de programmes distincts au Nouveau-Brunswick, l'APECA est une agence qui est graduellement devenue un intervenant autour duquel les activités de développement économique d'autres ministères fédéraux dans la région sont coordonnées et harmonisées en fonction des intérêts du gouvernement provincial, du secteur privé et d'autres acteurs locaux.

Le Nouveau-Brunswick a fait des progrès économiques considérables au cours des deux dernières décennies. Le niveau de vie de la province a monté régulièrement (ACOA 2008; New Brunswick 2006, 2011). Au cours de la seule décennie de 2001 à 2011, l'économie du Nouveau-Brunswick a connu une croissance moyenne de 2,0 p. 100 par année, et l'investissement dans les

secteurs émergents (à niveau élevé de connaissances) a été l'un des principaux moteurs de cette croissance (New Brunswick 2011). Le revenu personnel a monté, la dépendance du gouvernement fédéral a baissé, l'emploi a connu une hausse, et la participation à la population active a augmenté. Le Nouveau-Brunswick a également passé par une transition, depuis une économie dépendant du secteur primaire à une économie de plus en plus fondée sur le savoir, pilotée par l'innovation, la technologie et la croissance dans des secteurs ne dépendant pas des ressources naturelles. Au cours des dernières années, parmi les secteurs dont la croissance a été la plus élevée dans l'économie du Nouveau-Brunswick se trouvent le transport, la logistique et la distribution; les sciences de la vie et de la santé; la fabrication; les technologies de l'information et de la communication; les énergies de rechange; le commerce de détail et le tourisme (New Brunswick 2015).

En résumé

La leçon la plus importante de l'APECA pour la FedNor est que la pièce maîtresse de l'approche de l'APECA pour l'engagement politique au Nouveau-Brunswick est la coordination des programmes avec le gouvernement provincial. L'APECA a opéré sa transformation, d'un organisme de mise en œuvre de programmes fonctionnant en vase clos vers un partenaire stratégique avec le gouvernement provincial et prenant des engagements à plus long terme. L'agence s'est remodelée, de pourvoyeuse, du haut vers le bas, de subventions, en championne de réseaux de collaboration et décentralisés de gouvernance en politique de développement économique. Il est possible de faire référence au contexte actuel de l'intervention en politique de développement économique de l'APECA au Nouveau-Brunswick en parlant à juste titre de gouvernance stratégique et concertée de politique d'innovation comprenant divers niveaux d'intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux.

Une autre leçon importante que la FedNor peut tirer de l'expérience de l'APECA est que les efforts pour promouvoir le développement économique devraient être en harmonie avec les impératifs d'une économie intégrée au niveau mondial et pilotée par le savoir, où l'accent est mis sur l'encouragement des grappes économiques et le renforcement des capacités de production, de dissémination et de commercialisation des connaissances locales. Les dictats de la nouvelle économie du Nord ontarien (comme au Nouveau-Brunswick) requièrent que les ressources servent à la création ou au soutien de grappes de savoir et d'écosystèmes industriels enracinés dans les riches ressources naturelles minières, forestières et agricoles de la région.

Une troisième leçon à tirer pour la FedNor face à l'approche de l'APECA est que l'intervention en

politique de développement économique semble la plus efficace au niveau local, puisque les activités des grappes industrielles et du savoir tendent à se concentrer géographiquement et à être pilotées localement. Le Nord ontarien est un vaste espace géographique; même s'il est commode à des fins politiques de voir la région comme une unité homogène, cela n'aide pas à tirer la même conclusion à propos de la structure économique. L'économie du Nord ontarien peut être comprise comme tournant autour de cinq centres de « gravité » : ses villes majeures. Dans les sphères géographiques de ces cinq centres régionaux, de plus petites collectivités, y compris les villages qui n'ont qu'une industrie et des collectivités autochtones relient souvent leurs activités économiques. Construire des écosystèmes économiques à niveau élevé de connaissances et à valeur ajoutée exige que ces sous-régions économiques soient reconnues comme zones économiques et espaces politiques distincts, afin de trouver les secteurs prioritaires de l'économie et d'y investir.

Une quatrième et très importante leçon pour la FedNor est que la restructuration organisationnelle, telle celle amorcée en 1987, ne suffit pas en soi à créer l'infrastructure institutionnelle permettant d'intervenir plus efficacement en politique dans des systèmes économiques complexes. L'expérience de l'APECA illustre que les organismes doivent s'adapter stratégiquement, afin de permettre une coordination plus serrée entre les gouvernements et les compétences, qui facilite les interventions conjointes. Un des avantages clés d'un processus décentralisé de mise en œuvre de politiques est une coordination supérieure des programmes entre les agences publique de divers niveaux de compétences.

Ce n'est pas encore le cas pour la FedNor parce que son arrangement structurel ne lui permet pas d'avoir des pouvoirs discrétionnaires ou l'autonomie pour des investissements souples, stratégiques et à long terme et dont jouissent ses agences sœurs.

Une cinquième et dernière leçon pour la FedNor est que l'optimisation des réalisations des programmes n'indique pas nécessairement un engagement effectif de politique de développement économique régional. Par exemple, la cible initiale de l'APECA, soit livrer davantage de programmes afin de prouver son efficacité, a été exploitée par le gouvernement du Nouveau-Brunswick et le secteur privé. Les ressources de l'agence ont servi à financer une série de combines provinciales qui étaient apparemment pour le développement (Savoie 1997). L'APECA a compris cette vulnérabilité et a opté pour coordonner de plus près ses programmes avec le gouvernement provincial. La FedNor avait eu tendance au cours de ses presque trente années d'existence à offrir une nouvelle plateforme de programmes à peu près à chaque cinq ans. En dépit de changements de configuration et de présentation de ces programmes, ceux-ci demeuraient essentiellement captifs du même modèle d'investissements disparates et à court terme provenant de l'agence. La réussite de politiques de développement régional dans des économies pilotées par le savoir et abouchées à plusieurs niveaux de compétences, exige de plus en plus des systèmes communs de mise en œuvre, en partenariat avec d'autres paliers gouvernementaux et acteurs non gouvernementaux, puis enracinés dans un plan stratégique cohérent. À l'aide de ressources mises en commun, de plus petites agences telles que la FedNor pourraient avoir des répercussions politiques dépassant largement celles de leur modeste budget d'exploitation.



Leçons et recommandations pour la FedNor

Les recommandations formulées dans le présent document et liées à l'édification d'une infrastructure institutionnelle pour l'engagement en politique de développement économique stratégique, concertée et transformatrice dans le Nord ontarien sont enracinées dans une analyse critique du mandat et du fonctionnement de la FedNor. Toutefois, les suggestions offertes ici valent pour toutes les agences du Nord ontarien qui s'occupent directement de facilitation du développement économique de la région – en particulier, la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario et le ministère connexe, celui du Développement du Nord et des Mines de l'Ontario. Elles valent aussi pour tous les services municipaux ou sociétés de développement économique de la région. Enfin, les recommandations, enracinées dans le nouveau régionalisme, ont des répercussions sur le rôle des établissements postsecondaires et de recherche ainsi que des associations du secteur privé, et ce, dans la gouvernance de l'économie de la région.

L'objectif global des recommandations est de positionner la FedNor comme partenaire pertinent lors de l'adaptation de la région aux courants continuellement changeants d'une économie mondiale pilotée par le savoir au vingt et unième siècle. La principale raison de viser la FedNor est que, comme principal moyen d'engagement en politique du développement économique du gouvernement fédéral dans la région, elle a le potentiel immense de pouvoir servir de ressource organisationnelle unique pour le Nord ontarien. En dépit des efforts parfois impressionnants des agences du développement régional dans leur domaine respectif, la gouvernance de la politique du développement économique au Canada souffre d'un problème systémique de coordination intergouvernementale médiocre et d'une faible réceptivité aux circonstances régionales qui évoluent.

Certains observateurs ont suggéré de simplement abolir tous les ODR et d'utiliser ces économies afin de réduire substantiellement l'impôt fédéral des sociétés dans les régions aux prises avec des difficultés économiques ou même d'y mettre fin (voir, par exemple, Mintz et Smart 2003). Il est toutefois assez étrange qu'un argument semblable n'ait pas servi pour abolir Industrie Canada, le ministère fédéral qui a pour principal mandat de favoriser une économie canadienne croissante, concurrentielle et fondée sur le savoir. Ce que, souvent, les critiques du développement économique régional n'admettent pas ou ce dont ils ne tiennent pas toujours compte, c'est que l'orientation politique

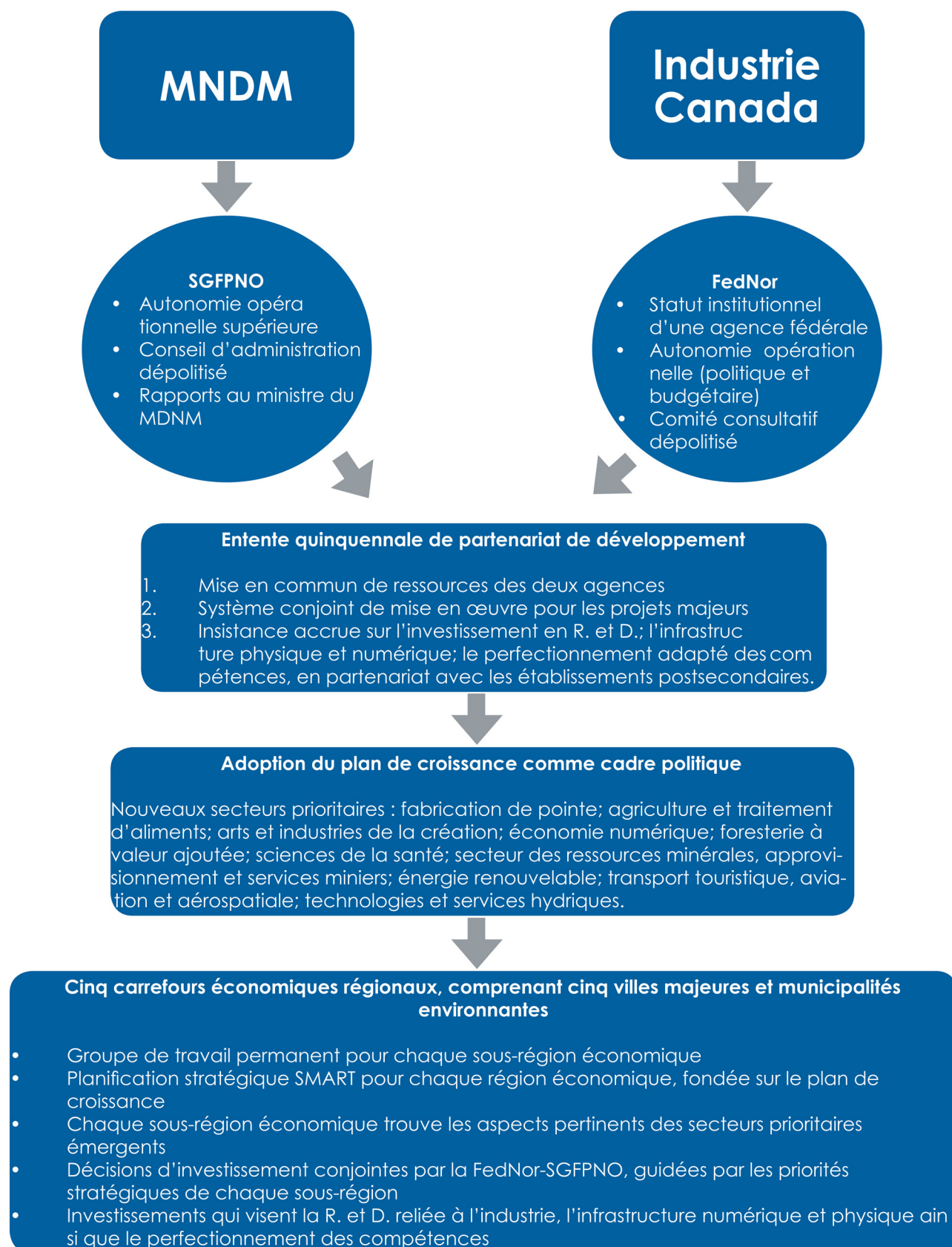
et la culture organisationnelle d'Industrie Canada – évidentes dans les dossiers historiques des rapports sur les plans et priorités du Secrétariat du Conseil du Trésor et les dépenses réelles des programmes du ministère – se préoccupent surtout de la compétitivité mondiale du centre manufacturier du Canada.²² Par contre, les ODR ont pour mandat de favoriser le développement économique dans des régions structurellement en difficulté, ce qui se fait par la coordination d'une série d'investissements fédéraux disparates, dans un cadre de développement économique cohérent et stratégique. L'importance de cette coordination est d'atténuer les îlots fragmentés de l'intervention politique sectorielle, selon laquelle, par exemple, les politiques et programmes agricoles, industriels, infrastructurels, du capital humain et de l'environnement, dirigés par des ministères fédéraux distincts, sont intégrés et canalisés dans un cadre général et d'un point de vue régional.

Comme pour les ODR, la FedNor fait partie d'un réseau d'organismes fédéraux jouissant de ressources (potentielles) considérables, lesquelles pourraient servir de levier pour soutenir les efforts déployés aux fins du développement économique régional. Le principal problème est que le mandat unique et la configuration institutionnelle de la FedNor font qu'elle est mal équipée pour actualiser les potentiels des ODR de l'Ouest canadien et du Canada atlantique. La FedNor est distincte de l'APECA et de DO, en ce qu'elle est simplement une unité de mise en œuvre de programmes au sein d'Industrie Canada. À ses débuts, l'APECA, par exemple, avait un mandat clair, un budget de 1,05 milliard de dollars sur cinq ans, et une latitude institutionnelle considérable lui permettant de prendre toutes les mesures nécessaires pour répondre aux besoins de la région de l'Atlantique. En outre, DO était au début doté d'une autorité juridique complète, d'un budget de 1,2 milliard de dollars et avait pratiquement les mains libres pour élaborer les stratégies et pour dépenser ses fonds sur une période de cinq ans. Toutefois, la FedNor n'a pas obtenu un tel mandat juridique ou pareille autorité institutionnelle. Avec un modeste budget de 55 millions de dollars pour les cinq premières années de son existence, l'organisme a eu pour tâche de mettre en œuvre un ensemble de programmes, ainsi que la responsabilité peu enviable de simplement apporter une contribution locale du gouvernement fédéral ainsi que des conseils en matière de politiques, de programmes et de services ayant des effets sur le Nord ontarien.

Ces grosses disparités dans l'autorité juridique, les pouvoirs organisationnels discrétionnaires et les capacités financières – même après la prise en compte des différences relatives dans leurs sphères géographiques et démographiques respectives d'exploitation – demeurent une caractéristique

22 Voir les « Rapports sur les plans et priorités » qui sont archivés au Secrétariat du Conseil du Trésor et offerts en ligne, à <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2006-2007/IC-IC/ic-ic01-fra.asp>.

Figure 2 : L'infrastructure de gouvernance stratégique et collaborative pour le développement économique régional dans le Nord ontarien



des ODR du Canada. Les implications et le résultat manifeste de ces disparités sont que le mandat et le budget de l'APECA et de DO, même après les récentes compressions du budget fédéral pour les ODR, sont compatibles avec la logique de décentralisation, mais ceux de la FedNor ne le sont pas. L'APECA et DO ont l'autorité pour déterminer les objectifs fédéraux relatifs au développement régional dans leurs sphères respectives d'exploitation; les deux ont l'autonomie opérationnelle permettant de négocier et ensuite d'administrer des ententes de développement économique avec leurs homologues provinciaux. La FedNor n'a pas d'équivalent pour le mandat juridique, les pouvoirs politiques discrétionnaire et l'autorité administrative. L'APECA et DO reflètent logiquement et de façon tangible la décentralisation des efforts du Canada pour le développement régional, tels qu'ils sont décrits dans la législation parlementaire de 1987. Ce n'est pas le cas pour la FedNor. Plutôt, la caractéristique institutionnelle unique de la FedNor place l'organisme sur une trajectoire qu'elle n'a jamais quittée en dépit des meilleurs efforts et intentions de ses administrateurs.

L'indicateur le plus frappant des statuts juridique et institutionnel distincts et inférieurs de la FedNor par rapport aux autres ODR est que la FedNor manque de l'autonomie politique et de la latitude financière qu'ont les agences et les ministères. Bien que généralement désignée par le terme « agence », la FedNor ne se trouve pas dans la liste des ministères et agences du gouvernement fédéral du Secrétariat du Conseil du trésor et qui doivent remettre des rapports annuels sur les plans et priorités (et sont autorisés à le faire), contrairement à l'APECA et à DO, puis même à la FedDev récemment créée pour le Sud ontarien. Plutôt, les activités des programmes de la FedNor sont englobées dans les rapports rédigés par Industrie Canada. Fait encore plus étonnant, bien que la FedDev, comme la FedNor, soit incluse dans Industrie Canada, elle jouit de suffisamment d'autonomie opérationnelle et d'un assez gros budget, ce qui lui permet d'être énumérée au site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor. Cela indique, entre autres choses, que la latitude opérationnelle et l'autonomie de la FedDev sont possibles pour la FedNor même si celle-ci n'est pas transformée en agence autonome par une loi du Parlement. Bien que le statut de service autonome, tel celui de DO et de l'APECA, puisse être désirable du point de vue de la politique canadienne sur le régionalisme, l'autonomie opérationnelle de la FedNor pourrait être fonctionnellement et substantiellement renforcée même avec une affiliation plus libre avec Industrie Canada, comme l'illustre le cas de la FedDev.

Le thème clé des recommandations est, par conséquent, un nouveau *modus operandi* pour la FedNor, où elle est moins retenue par « les rênes » d'Industrie Canada (et d'Ottawa en général) et plus près des localités et réceptrice face aux besoins de la région qu'elle a pour mission de servir. La fonction de la FedNor ne devrait pas être surtout celle d'une unité de mise en œuvre des programmes, qui sert à traiter les demandes

de financement et à accorder des subventions aux entreprises, mais de faciliter la collaboration intersectorielle.

Pendant près de trente ans, la FedNor a été dans une large mesure couverte par l'ombre bureaucratique d'Industrie Canada, en dépit de la rhétorique qui traitait parfois de nouveau régionalisme. A cours de cinq dernières années, la FedNor a été plus consciente de son rôle stratégique et a aspiré de plus en plus à se positionner comme voie permettant de miser sur les ressources des ministères fédéraux. Le projet du Cercle de feu dans le Nord-Ouest ontarien, par exemple, est pour la FedNor une rare occasion de servir d'intervenant organisationnel entre les ministères fédéraux, le gouvernement provincial et la région, puis de prendre une nouvelle orientation. Les recommandations suivantes sont donc conçues pour aider la FedNor à tirer le maximum de l'occasion présentée par le climat politique entourant le Cercle de feu ainsi que du contexte politique du *Plan de croissance pour le Nord de l'Ontario*, en passant à une nouvelle trajectoire.

Recommandations

Cinq recommandations claires pour stimuler la gouvernance stratégique et concertée dans le Nord ontarien émergent de l'analyse qui se trouve dans le présent document. La Figure 2 illustre comment les cinq recommandations sont reliées entre elles.

Recommandation 1 : Accorder à la FedNor une plus grande autonomie et davantage de latitude opérationnelle

L'engagement efficace de la FedNor dans le Nord ontarien exige de créer des mécanismes pour qu'Industrie Canada accorde plus d'autonomie et de latitude qu'aujourd'hui. La FedNor doit être libérée de son caparaçon bureaucratique et transformée en organisme plus ciblé, réceptif et axé sur les résultats, qui participe efficacement avec des partenaires provinciaux et régionaux. L'orientation de fond de la FedNor diffère fondamentalement de celle d'Industrie Canada, qui a une portée nationale menant invariablement ce ministère à se concentrer sur des centres de « gravité » économiques tels que Toronto, Montréal et Vancouver. Le mandat de la FedNor, par contre, est géographiquement limité au Nord ontarien; sa logique spatiale va donc fondamentalement à l'encontre de l'orientation sectorielle d'Industrie Canada.

La force et la réceptivité de DO et de l'APECA s'expliquent le mieux par la latitude et l'autonomie dont jouissent les deux agences par rapport aux autres organismes fédéraux, dans leurs sphères géographiques d'activités. L'APECA, par exemple, se sert de son autonomie accordée par d'autres organismes fédéraux, afin de se positionner

comme voie crédible par laquelle peuvent passer les opportunités et les problèmes de l'économie atlantique, et ce, vers la scène politique fédérale (Canada 2009a). L'APECA est également en mesure d'affirmer son rôle dans la défense des intérêts, voyant ainsi à ce que ceux du Canada atlantique et de ses provinces constituantes soient reconnus lors de l'élaboration des politiques et programmes des autres ministères fédéraux. L'APECA est donc un solide intervenant autour duquel les activités du développement économique des autres ministères fédéraux dans la région sont coordonnées et harmonisées avec les intérêts des gouvernements provinciaux, du secteur privé et des autres acteurs.

Par conséquent, les processus internes de la FedNor doivent être restructurés afin qu'elle ait *une latitude et une autonomie opérationnelles* supérieures, aux fins de la formulation ou de l'adaptation des politiques liées aux initiatives locales dans le Nord ontarien. Une telle restructuration faciliterait une approche plus stratégique et sensible aux complexités d'une économie dépendant des ressources naturelles. Comme le faisait remarquer un représentant principal de la FedNor, « tous à l'agence semblent désirer rendre des comptes au gouvernement fédéral, mais ont tendance à oublier qu'ils ont aussi à rendre compte de leur mandat aux personnes qu'ils ont pour mission de servir ici. »²³

Tout organisme qui prétend agir comme une agence et aspire à le faire doit pouvoir choisir, agir et réagir efficacement aux forces de son milieu d'exploitation. Si la FedNor doit devenir une « agence » – sa raison d'être énoncée lors de sa création en 1987 –, elle doit avoir la capacité institutionnelle, opérationnelle et financière de prendre des engagements face à la structure sociale qui forme sa sphère géographique et s'y adapter : le Nord de l'Ontario. Aussi longtemps que les activités de la FedNor seront sous des contraintes découlant de la structure organisationnelle d'Industrie Canada, sa capacité de servir les intérêts du Nord ontarien sera effectivement sera menacée. La FedNor n'est actuellement pas en mesure d'élaborer des politiques et ne peut donc opérer de changements majeurs à sa trajectoire. Elle ne peut être totalement souple face aux initiatives régionales, ni s'engager à long terme dans des programmes plus concertés. Son approche doit être prudente, à court terme dans son orientation et progressive dans ses investissements. Le but de toute réforme de la FedNor doit être de libérer celle-ci de son caparçon bureaucratique existant et de se transformer en organisme plus ciblé, réceptif et axé sur les résultats, qui participe efficacement avec des partenaires provinciaux et régionaux.

Une suggestion relative à la latitude et à l'autonomie serait d'accorder à la FedNor le statut juridique d'une

agence, laquelle a la capacité institutionnelle – comme c'est le cas pour toutes les autres ODR – de gérer ses propres ressources et relève directement du Secrétariat du Conseil du Trésor en ce qui a trait à ses programmes, priorités, performances et versements de fonds annuels. Cette réforme structurelle pourrait se faire sans que la FedNor soit nécessairement séparée d'Industrie Canada. Plutôt, sa latitude et son autonomie opérationnelles pourraient ressembler à celles attribuées à la FedDev dans le Sud ontarien.

Dans le nom complet et officiel de la FedDev, nous lisons que c'est une « Agence », quant à la FedNor, nous lisons que c'est une « Initiative ». Cette différence est plus qu'une simple désignation. Bien que la FedDev semble ressembler à la FedNor en termes de mandat et de structure organisationnelle, elle a clairement et considérablement plus d'autonomie politique et financière pour déterminer ses programmes, gérer ses fonds et elle relève du Secrétariat du Conseil du Trésor; ses activités ne sont pas comprises dans la structure annuelle des rapports d'Industrie Canada, et elle n'est pas exposée à l'ingérence indue du ministre de l'Industrie.

Une suggestion reliée de près au fait d'assurer la latitude et l'autonomie requises à la FedNor serait que son ministre d'État crée un comité consultatif dépolitisé. Il y a eu une sorte de comité consultatif au début des années 1980, mais l'expérience a été informelle et ponctuelle; il y avait des personnes choisies par le Ministre, et celui-ci exerçait une influence ou un contrôle direct sur leurs décisions. Par contre, tout nouveau comité devrait comprendre des résidents de la région, de représentants de divers groupes sous-régionaux (voir la recommandation 5), et de tous les secteurs clés, y compris les établissements industriels et postsecondaires; il devrait avoir le mandat et l'autorité pour superviser les activités opérationnelles de la FedNor et ses décisions de financement. (Les quatre autres recommandations portent sur les mécanismes institutionnels par lesquels les décisions du comité pourraient faire partie du processus délibératif pour des décisions partant de la base dans le Nord ontarien.) Le directeur général de la FedNor ferait rapport au comité consultatif et consulterait celui-ci, et ce comité ferait annuellement rapport au Ministre.

Recommandation 2 : Passer du financement de petites entreprises à l'investissement stratégique dans des grappes économiques à valeur ajoutée

La FedNor devrait restructurer son cadre de mise en œuvre des programmes, depuis l'octroi de subventions disparates axées sur des projets d'entreprises individuelles vers une insistance supérieure sur le soutien à la création de grappes économiques dans la région. L'objet de cette approche serait d'orienter les ressources vers l'édification de l'infrastructure cruciale pour une économie pilotée par le savoir dans des secteurs clés. Le développement économique régional n'est plus une affaire de financement d'entreprises

23 Entrevue avec un représentant principal de la FedNor, à Thunder Bay (Ontario), en juin 2014.

individuelles, mais plutôt une affaire d'investissement dans des projets transformateurs qui renforcent les capacités pour l'innovation et pour l'entrepreneuriat dans des secteurs ou industries prioritaires et des grappes à niveau élevé de savoir, et ce, dans un plan stratégique pour la région.

Par exemple, le partenariat de DO avec le Manitoba depuis l'an 2000 a eu tendance à refléter une orientation plus stratégique vers des objectifs tels que le soutien du renforcement des capacités institutionnelles (notamment la capacité de recherche), afin de soutenir la productivité et la compétitivité économique à long terme. Bien que DO soit techniquement habilité à s'engager dans des programmes d'aide directe, l'insistance opérationnelle de l'agence vise moins les programmes reposant sur des propositions, où le public peut présenter une demande de fonds et accéder à ceux-ci pour des projets commerciaux. Par exemple, dans le 2011-12 *Report on Plans and Priorities* (rapport de 2010-2011 sur les plans et priorités) de l'agence est signalé ce qui est désigné par « priorités opérationnelles »; la notion englobe la commercialisation de la technologie, le commerce et l'investissement, la productivité et la compétitivité commerciales, le tout pour le renforcement des capacités à grande échelle du secteur privé et à long terme (WD 2010b).

De même, l'APECA, par son Fonds d'innovation de l'Atlantique, a rationalisé ses investissements stratégiques au cours de la dernière décennie. Au Nouveau-Brunswick, plus de la moitié des fonds de l'agence ont servi à l'édification de l'infrastructure cruciale en R. et D. Cette approche de l'APECA est en harmonie avec les impératifs des économies mondiales intégrées et pilotées par le savoir, où les stratégies de croissance de grappes ainsi que de production, de dissémination et de commercialisation de connaissances sont des facteurs qui déterminent la réussite d'une région. L'intervention en matière de politiques transformationnelles du vingt et unième siècle correspond fondamentalement à investir dans des atouts innovateurs, surtout par des partenariats avec des établissements postsecondaires en R. et D., qui soutiennent les fondements de la nouvelle économie. L'économie moderne est largement pilotée par la R. et D. à l'échelle mondiale. Il va donc de soi que le même modèle devrait valoir aux niveaux national et régional. Malheureusement, de tels partenariats semblent secondaires pour les programmes existants de la FedNor.

Recommandation 3 : Harmoniser les programmes de la FedNor avec le Plan de croissance du Nord de l'Ontario

La FedNor devrait adopter officiellement le Plan de croissance pour le Nord de l'Ontario comme cadre politique régional. Même si le projet de plan de croissance a été démarré par le MDNM, ce plan n'appartient pas au gouvernement provincial, comme les représentants de la FedNor ont tendance à le voir; plutôt, dans les processus standard de formulation

des politiques publiques, un document de politique appartient à la population d'une compétence ou d'un régime particulier, s'il s'agit du résultat d'un vaste processus de consultation des résidents, comme c'était le cas pour le plan de croissance.²⁴

Par contre, au Manitoba, les programmes de DO reflètent de plus en plus une orientation politique compatible avec les éléments relevés dans la stratégie d'intervention de 2003 du gouvernement provincial ainsi que dans les Ententes de partenariat pour le développement économique, intervenues entre DO et le Manitoba (Canada 2009b). Dans la même veine, la réussite de la mise en œuvre de la politique de l'APECA au Nouveau-Brunswick n'est pas simplement une tâche technique de conception et d'exécution de programmes; c'est à propos de la façon d'intervenir, qui fait que l'Agence, par ses programmes, est compatible avec l'action locale commune et soutient celle-ci, sous le leadership provincial. Vers 2005, l'APECA et le gouvernement du Nouveau-Brunswick rajustaient leur modèle de prestation parallèle, en fonction de la nouvelle économie, ce qui était piloté par le plan de prospérité de 2002 de la province.

Le *Plan de croissance pour le Nord de l'Ontario* fournit un vaste cadre de politique et généralement partagé pour la région dans ce premier quart du vingt et unième siècle. Bien que ce plan de croissance ne soit pas vraiment un « plan » au sens technique du terme, c'est-à-dire spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporel, il représente un cadre stratégique comportant un ensemble de priorités et peut servir de modèle lors de la planification stratégique dans la région. Le document offre aussi un cadre politique pouvant permettre aux gouvernements fédéral et provincial de faire front commun pour obtenir l'engagement des commerces et industries, des municipalités, des collectivités et organismes autochtones, des secteurs de l'éducation et de la recherche ainsi que des organismes communautaires, au regard des stratégies de développement économique pour les secteurs économiques prioritaires régionaux, existants et nouveaux. Toutefois, le temps presse parce que la lancée et les attentes découlant des consultations et des délibérations conduisant au plan de croissance commencent déjà à s'estomper.

Recommandation 4 : Concevoir des systèmes conjoints de mise en œuvre des programmes, par des ententes de partenariats entre la FedNor et la SGFPNO

La FedNor devrait institutionnaliser son nouveau système de mise en œuvre des programmes (revoir la Recommandation 2), en élaborant une entente officielle et détaillée de partenariat de cinq ans avec le MDNM et la SGFPNO, entente centrée sur les nouveaux secteurs prioritaires du plan de croissance –

24 Entrevue avec deux représentants principaux de la FedNor, à Sudbury et à Thunder Bay (Ontario), en juin 2014.

à savoir, fabrication de pointe; agriculture, aquaculture et traitement des aliments; arts, culture, et industries de la création; économie numérique; foresterie et industries à valeur ajoutée et reliées à la foresterie; sciences de la santé; secteurs des ressources minérales ainsi qu'approvisionnement et services miniers; énergie renouvelable et services; tourisme; transport, aviation et aérospatiale; technologies et services hydriques.

Entre la FedNor et la SGFPNO, la pléthore de programmes suggère qu'il y a de la fragmentation et du double emploi. Une entente de partenariat entre les deux leur permettrait de relier leurs ressources aux nouvelles priorités, comme la SGFPNO avait déjà tenté de le faire dans la dernière version de ses programmes. Une entente de partenariat permettrait également d'harmoniser les politiques et les programmes entre les deux niveaux gouvernementaux, ce qui s'impose (au lieu de maintenir la confusion); ces politiques et programmes seraient alors plus généraux, coordonnés et synchronisés.

Les ententes de partenariat devraient être perçues comme des « contrats relationnels » (Atwood et Trebilcock 1996; OECD 2007). Contrairement aux contrats classiques, qui sont naturellement litigieux et dont l'exécution est souvent forcée par les tribunaux, les contrats relationnels sont des outils de politique publique, qui permettent aux partenaires des paliers gouvernementaux ou aux organismes de divers secteurs de planifier une approche d'intervention commune et d'adapter constamment des systèmes de gestion aux changements dynamiques du contexte. Par exemple, l'aspect le plus distinctif et important de l'approche de DO au regard de l'engagement politique au Manitoba (et dans tous l'Ouest canadien) est lié à ses ententes de partenariat avec les provinces de l'Ouest.

Une entente de partenariat similaire entre la FedNor et la SGFPNO renforcerait l'autonomie opérationnelle de la FedNor par rapport à Industrie Canada, puis la protégerait contre les vicissitudes de la politique fédérale, en fournissant à l'organisme un mécanisme juridique pour répartir les ressources entre les projets économiques locaux à long terme et de façon plus uniforme, prévisible et systématique. En outre, une entente de partenariat donnerait à la FedNor une plus grande légitimité politique, afin de convaincre les ministères fédéraux d'harmoniser leurs programmes en fonction des priorités stratégiques du Nord ontarien.

L'entente de partenariat pourrait être signée par le ministre de la FedNor, représentant le gouvernement fédéral, et le ministre du MDNM, représentant le gouvernement provincial. Un comité de gestion composé de deux membres ou coprésidents, tels les dirigeants opérationnels actuels de la FedNor et de la SGFPNO, pourrait être responsable de l'administration générale et de celle de l'entente. Cet arrangement juridico-institutionnel pour la mise en œuvre des politiques communes servirait de cadre pour la

coordination intergouvernementale de projets de grande envergure, à plus long terme, transformateurs au niveau sectoriel. La nature du contrat relationnel – non litigieuse – prévoirait un mécanisme d'adaptation stratégique au fil des ans, car les conditions de l'économie axée sur le savoir sont très instables, changent.

La notion de mise en œuvre concertée de programmes sous une forme quelconque d'entente de partenariat et de mise en commun de ressources entre la FedNor et la SGFPNO n'est pas nouvelle dans le Nord ontarien. Les représentants de l'industrie et même ceux des deux agences reconnaissent les vertus des systèmes de mise en œuvre conjointe de programmes.²⁵ Les agents municipaux de développement économique dans la région expriment de la frustration à propos du labyrinthe de procédures, dans lequel ils doivent naviguer lors de leurs échanges avec les niveaux gouvernementaux supérieurs. Synchroniser ou mettre en commun les programmes de deux agences a été un thème central de nombreuses demandes de réforme institutionnelle dans la région. Ce qui semble manquer, c'est la volonté politique, étant donné la politique de visibilité et le concours pour une plus grande reconnaissance des mérites et auquel participent les deux paliers gouvernementaux. Contrairement à son impulsion juridictionnelle et à sa sensibilité politique, l'intervention politique conjointe fédérale-provinciale dans la région servirait grandement les intérêts organisationnels de la FedNor. Des partenariats plus rapprochés entre la FedNor et les acteurs régionaux puis l'investissement dans des programmes plus gros et à plus long terme aideraient l'organisme à conserver du capital institutionnel, afin d'influencer les modalités de la politique de développement régional.

Recommandation 5 : Créer cinq sous-régions économiques dans le Nord ontarien, aux fins de la planification SMART

Le projet d'entente de partenariat quinquennal devrait favoriser des programmes spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporels (SMART), trouvés à l'aide d'un processus détaillé de planification stratégique consultative. Ce processus devrait être amorcé par la création de cinq zones économiques régionales ou sous-régions dans le Nord ontarien. Le plan de croissance a déjà reconnu les configurations économiques distinctes de telles sous-régions, et relevé les secteurs clés qui pilotent chacune d'elles. Il faudrait maintenant donner une forme institutionnelle à ces cinq carrefours économiques régionaux, centrés sur cinq villes et leur sphère géographique. Ils seraient distincts de l'Ontario North Economic Development Corporation existante, dans le sens où ils seraient un partenariat, non entre les villes majeures de la

25 Entrevues avec des représentants de la Chambre de commerce, à Sudbury (Ontario), en juin 2014.

région, mais entre chaque ville et ses municipalités avoisinantes plus petites, afin de coordonner l'élaboration et l'exécution des programmes de développement économique. Ces trois zones économiques régionales aideraient les collectivités à planifier de façon concertée leurs économie, marché du travail, infrastructure, utilisation du territoire et autres besoins reliés à leurs priorités stratégiques respectives.

Ce n'est pas un secret que l'économie du Nord ontarien est une constellation d'économies sous-régionales, chacune avec des biens, potentiels et besoins spécifiques. Comme un représentant le disait lors d'une entrevue, « Il est très difficile de parler d'une région du Nord ontarien au sens économique strict, mais certains d'entre nous du secteur public continuent de prétendre qu'une telle chose existe. Oui il y a des points communs, mais chaque sous-région est unique au sein du Nord de l'Ontario. »²⁶ Même s'il est répandu d'envisager le Nord ontarien comme une région, cette vue généralisée n'est pas utile pour la gouvernance politique stratégique et détaillée. En outre, l'approche actuelle du saupoudrage de financement de petits projets dans chaque village peut être avisée politiquement pour les agences de financement dans la région, mais c'est stratégiquement peu judicieux. Le Nord ontarien est un énorme espace géographique, comptant 150 municipalités, les cinq plus grandes d'entre elles représentant plus de 50 p. 100 de la population. La meilleure option pour les collectivités plus petites est de créer une infrastructure institutionnelle régionale pouvant être harmonisée avec une des cinq municipalités, afin de procéder à des projections efficaces de leurs intérêts dans une plateforme politique régionale.

Les cinq sous-régions devraient être distinctes des éléments politiques constitutifs existants parce que leur seule fonction serait de fournir un cadre institutionnel pour la planification détaillée, stratégique et à plus long terme, fondé sur les aspects du plan de croissance les plus pertinents pour chacune. À l'aide de l'entente de partenariat, le MDNM, la SGFPNO et la FedNor pourraient mettre sur pied un groupe conjoint et permanent de travail dans chaque sous-région, afin d'institutionnaliser la gouvernance concertée aux côtés des administrations municipales. Dans ces groupes de travail auraient lieu les délibérations et l'affectation des ressources pour soutenir les initiatives locales axées sur des projets transformateurs, mesurables et de durées spécifiques.

En résumé

Les cinq recommandations présentées plus haut pour la FedNor et ses agences partenaires aideraient le Nord ontarien à édifier les structures institutionnelles permettant de parvenir à un processus

plus transformateur, stratégique et concerté de gouvernance de la politique de développement économique, pendant que la région tente de transformer son économie et afin que celle-ci soit plus diversifiée et concurrentielle à l'échelle mondiale au vingt et unième siècle.

L'infrastructure institutionnelle qui émergerait de ces prochaines étapes cruciales représenterait une révision radicale de la conception des programmes et de la répartition des ressources entre les deux niveaux de gouvernement dans la région. Cela signifierait des systèmes conjoints de mise en œuvre, rendus officiels par une entente de partenariat fédérale-provinciale ayant des répercussions sur les activités d'un large éventail de ministres fédéraux et de ministères provinciaux dans la région. Par-dessus tout, les réorganisations institutionnelles recommandées permettraient de s'attaquer efficacement au perpétuel problème de double emploi et de fragmentation des programmes de développement économique des diverses agences, puisque les ressources des agences clés seraient fusionnées dans un flot commun d'investissements transformateurs pour des projets conjoints et à plus long terme.

26 Entrevue avec un représentant du MDNM, à Sudbury (Ontario), en juin 2014.

Conclusion

Le mandat, la structure et l'approche existants du développement économique régional de l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario ont un effet nuisible sur l'engagement politique de l'organisme dans la région, surtout lorsqu'il est vu par la lentille du nouveau régionalisme et par la juxtaposition de l'expérience de la Fednor et de celles de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, au Manitoba, puis de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, au Nouveau-Brunswick. Bien que l'on dise souvent, à tort, que la FedNor est une « agence », elle est la seule entité de développement économique régional ayant un mandat limité à la mise en œuvre de programmes. La FedNor n'a pas les capacités juridiques, institutionnelles, opérationnelles ou budgétaires d'une agence, qui permettent de prendre des engagements liés à la structure sociale de sa sphère géographique ou politique, ou de s'y adapter.

Le développement économique régional n'est plus une affaire de péréquation économique pour les régions économiquement défavorisées, par l'entremise de programmes de redistribution. C'est plutôt de plus en plus une affaire de création de l'infrastructure institutionnelle et d'investissements cruciaux qui mobilisent les biens économiques tangibles et intangibles de la région, afin que celle-ci devienne économiquement plus diversifiée et mondialement plus concurrentielle. Ces dernières années, la FedNor a adopté une certaine rhétorique et procédé à un changement d'image, ce qui évoque le nouveau régionalisme. Elle a fait appel à des objectifs stratégiques qui comprennent l'encouragement de l'innovation économique et de la compétitivité, par un soutien de l'adoption, de l'adaptation et de la commercialisation des nouvelles technologies et de projets d'innovation communautaires.

« Le mandat, la structure et l'approche existants du développement économique régional de l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario ont un effet nuisible sur l'engagement politique de l'organisme dans la région. . .

Toutefois, les contraintes structurelles de la FedNor, son manque de latitude en matière de politique et de budget, ont limité considérablement sa capacité organisationnelle de poursuivre avec crédibilité ces stratégies. Ces attaches institutionnelles et contraintes budgétaires exposent les activités de la FedNor à des soupçons bien fondés chez ses partenaires locaux, lesquels la voient généralement comme une demi-mesure de la part du gouvernement fédéral. Les ambivalences structurelles que comprend la FedNor reflète la tendance historique d'Ottawa de vaciller entre, d'une part, reconnaître les problèmes particuliers de l'économie reposant sur les ressources naturelles du Nord ontarien et, d'autre part, pousser sous le tapis du centre manufacturier du Sud ontarien les préoccupations de la région. Pour prendre au sérieux les particularités régionales du Nord ontarien, il faut une véritable agence, au sens technique du terme –

. . . surtout lorsqu'il est vu par la lentille du nouveau régionalisme et par la juxtaposition de l'expérience de la Fednor et de celles de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, au Manitoba, puis de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, au Nouveau-Brunswick. »

qui possède la latitude et l'autonomie permettant de relever les défis distincts de la région. Une telle agence devrait avoir les capacités institutionnelles, politiques et budgétaires, afin de travailler de manière significative avec ses homologues provinciaux, les municipalités et les collectivités des Premières Nations, positionnant l'organisme pour qu'il soit un partenaire pertinent lors des investissements et du renforcement des alliances et des grappes parmi les entreprises, les établissements de recherche et les centres de l'innovation, de telle sorte que ce soit stratégique, à plus long terme et une réponse aux besoins du Nord ontarien.

Au cours des trois dernières décennies, le monde a connu l'émergence d'un réseau mondial de blocs commerciaux. Dans ces blocs commerciaux, des régions économiques telles que le Nord ontarien deviennent les unités fondamentales de l'édification de l'économie mondiale; elles se définissent non par des frontières politiques, mais par des concentrations

de personnes et les régions de marché qui les entourent. Cette transformation fait partie de la révolution mondiale, dont un aspect constitutif – et peut-être le principal moteur – est la technologie. Les nouvelles technologies donnent naissance à la « nouvelle économie » qui intègre l'économie industrielle classique, reposant sur la fabrication et l'exploitation des ressources naturelles, et une économie du savoir pilotée par l'innovation des produits et des procédés (Broome 2007; OECD 2009). Comme conséquence de la nouvelle économie, les demandes de participation effective à la population active se traduisent par des niveaux de compétence et d'éducation supérieurs, qui sont exigés des personnes comme des régions.

Un autre élément significatif de cette nouvelle révolution est l'amplification du discours sur la gestion responsable de l'environnement – à savoir, une sensibilisation accrue aux répercussions

« Bien que l'on dise souvent, à tort, que la FedNor est une « agence », elle est la seule entité de développement économique régional ayant un mandat limité à la mise en œuvre de programmes. La FedNor n'a pas les capacités juridiques, institutionnelles. . .

environnementales des activités économiques, grâce aux preuves qui s'accumulent et confirment que l'écologie et l'économie sont inextricablement liées. Toutefois, il ressort de l'impression croissante de crise écologique, qu'il y a par ailleurs une formidable opportunité pour les régions de développer de nouvelles sources d'énergie et de nouveaux secteurs de production, de transmission et d'utilisation de produits et procédés « écologiques ».

Le Nord ontarien, comme d'autres régions dépendant des ressources naturelles au Canada, passe par cette révolution radicale et dramatique. Certains des changements dans la région se manifestent par une diminution des ressources; le remplacement de produits de base naturels par des produits synthétiques; le remplacement de la main-d'œuvre en production, par du capital; le déménagement d'industries primaires vers des pays en développement dont les coûts sont inférieurs; des prix réels inférieurs sur les marchés mondiaux. Ces changements, en raison d'ententes commerciales internationales, ne sont plus atténués par

des subventions et de la protection commerciale.

Bref, la révolution qui se déroule sous nos yeux nous place devant un grand nombre d'opportunités et de possibilités. Les régions qui adoptent le changement stratégique et transformateur en réponse aux développements mondiaux seront mieux positionnées pour miser sur ces opportunités nouvelles et pour les exploiter. Mais les forces de destruction de la créativité fourmillent de dangers pour les régions qui s'accrochent à leurs vieilles façons de faire les choses. Dans certaines régions, les agences publiques chargées de faciliter l'adaptation de l'économie locale continuent de se servir de méthodes bureaucratiques démodées, en dépit de la rhétorique envahissante en faveur de l'adoption du changement stratégique pendant une période révolutionnaire. Les questions que doit se poser chaque région économique sont dans chaque cas à deux volets. D'abord quelles forces de changement entrent en jeu au début du vingt et unième siècle, et qu'est-ce que cela signifie pour la région? Ensuite, est-ce que les institutions chargées de gérer ces forces sont harmonisées afin de travailler de façon concertée ou sont-elles égarées dans un labyrinthe bureaucratique et enfermées dans des silos organisationnels? Pour une région, la façon de répondre à ces questions déterminera si elle continue sur une voie de résistance et d'adaptation ou sur une voie de stagnation et de déclin.

Aucune région ne répondra de la même façon. Il n'y a pas de plans économiques. La réponse se trouvera plutôt dans la mise sur pied d'institutions qui positionneront une constellation d'agences de tous les paliers gouvernementaux, et ce, aux fins de travaux en partenariat avec le secteur privé – le moteur de l'innovation, de la richesse et de la création d'emplois. Il n'est toutefois pas uniquement question du secteur privé; c'est aussi à propos de l'effet de levier des forces de l'innovation et du développement crucial du capital humain, par l'entremise d'un partenariat étroit avec des établissements du secteur des services et de

. . . opérationnelles ou budgétaires d'une agence, qui permettent de prendre des engagements liés à la structure sociale de sa sphère géographique ou politique, ou de s'y adapter. »

recherche ainsi que des organismes communautaires. Ensemble, ces acteurs de divers secteurs doivent penser et agir stratégiquement afin de faire les bons investissements dans l'infrastructure des atouts tangibles et intangibles qui mènent à une économie compétitive et pilotée par le savoir.

L'ancien paradigme du développement économique régional était axé sur la répartition de fonds sous la forme de subventions à des entreprises individuelles. Il n'est plus possible de soutenir cette approche. Elle n'a pas fonctionné dans le passé, et il est moins probable qu'elle fonctionne dans le contexte économique actuel. Le nouveau paradigme insiste sur l'investissement intégré et intersectoriel dans les capacités d'innovation d'une région. La documentation sur le nouveau régionalisme soutient que certaines caractéristiques internes expliquent les différences fondamentales entre les régions qui ont réussi à exploiter les opportunités de la mondialisation et celles qui ont échoué. Dans ces caractéristiques ressortent certains déterminants locaux qui accroissent les capacités ou compétences d'une région de prévoir les forces de la restructuration économique mondiale et de miser sur elles (Cooke et Schwartz 2007). Plutôt que de simplement voir les régions comme des « espaces » géographiques ou des « contenants » dans lesquels se déroule le processus industriel, l'approche préférée serait de faire une différence entre les régions, en fonction de certaines propriétés internes qui expliquent les divers degrés de dynamisme et d'adaptation.

Principalement, l'intervention politique servant à renforcer les capacités des systèmes en vue d'interventions stratégiques et concertées doit être orientée d'abord vers la détermination des points forts et des biens d'une économie locale, ainsi que des points faibles et des besoins, puis, ensuite, vers l'établissement des priorités de l'édification de l'infrastructure physique, numérique et institutionnelle, afin de maximiser ses avantages concurrentiels dans des secteurs spécifiques. Cela signifie aussi adopter une stratégie complète et intégrée qui, non seulement investit dans l'infrastructure pour la R. et D., mais aussi déploie les connaissances qui en sortent et produit les compétences requises chez les travailleurs, par la formation des ressources humaines directement reliées aux secteurs ciblés.

Le nouveau régionalisme exige aussi une gouvernance concertée, coordonnée, sous la forme de systèmes conjoints de mise en œuvre. Le rôle des agences publiques n'est pas simplement de filtrer passivement les demandes de financement, mais aussi d'assumer la direction stratégique et concertée dans la facilitation du flot d'idées et d'investissements dans les secteurs de l'économie. À cet égard, les agences de développement régional telles que la FedNor sont au mieux vues comme des organismes hybrides ou des intervenants entre l'économie et la société, constamment engagés dans des exercices de « gestion des connaissances sociales locales » (Bradford et Wolfe 2010). Ces exercices peuvent potentiellement permettre de trouver et de cultiver les principaux atouts d'une région et de les relier dans une chaîne de valeur capable de générer du savoir, de le disséminer, de le commercialiser, puis de combler le fossé entre le capital, le territoire, la machinerie, la recherche, l'entrepreneuriat et la main-d'œuvre spécialisée.

Dans le contexte des tendances générales, ce document a permis de proposer des recommandations concrètes pour une infrastructure institutionnelle transformatrice, stratégique et concertée, qui favorise des investissements à plus long terme, de durées spécifiques et au niveau sectoriel dans l'économie du Nord ontarien. Les recommandations signalent des mesures spécifiques pour améliorer les capacités de la région de s'adapter aux courants qui changent continuellement dans l'économie mondiale pilotée par le savoir. La réussite ultime du développement dans le Nord ontarien sera la mesure dans laquelle la région sera compétitive, diversifiée sur le plan économique et saine pour l'environnement, et ce, à l'échelle mondiale. Elle sera marquée par une population éduquée et compétente qui conviendra aux secteurs de pointe de l'économie moderne fondée sur le savoir. Elle sera caractérisée par un sens du partenariat avec les Autochtones, qui, selon les tendances démographiques actuelles, occuperont des segments de plus en plus gros de la population de la région, des entrepreneurs et de la main-d'œuvre. Enfin, le développement économique réussi du Nord ontarien se mesurera par l'intégrité de son infrastructure du transport et des communications, la fiabilité et les prix abordables de son énergie, la résistance et la confiance de ses collectivités ainsi que la compétence de ses institutions dirigeantes.

Références

- Andrews, Rhys, George Boyne, Jennifer Law et Richard M. Walker. 2011. *Strategic Management and Public Service Performance*. Basingstoke, UK : Palgrave Macmillan.
- APECA (Agence de promotion économique du Canada atlantique). 2005. « Atlantica Growth Network : transformer le rêve en réalité – Rapport sur les résultats : entrevues auprès des participants à l'Atlantica Growth Network. » Document offert en ligne, à http://publications.gc.ca/collections/collection_2010/apeca-acoa/AC5-11-2005-fra.pdf.
- . 2008. *Rapport quinquennal présenté au Parlement 2003–2008*. Document offert en ligne, à http://www.acoa-apeca.gc.ca/fra/publications/Rapportsparlementaires/Pages/Rapport_Quinquennal_2003-2008.aspx.
- . 2009. « Le programme de développement des entreprises – Feuillet d'information ». Document offert en ligne, à <http://www.acoa-apeca.gc.ca/fra/publications/Feuilletdinformation/Pages/Home.aspx>.
- Atwood, Evan et Michael Trebilcock. 1996. *Public Accountability in an Age of Contracting Out*. Toronto : University of Toronto, Faculty of Law, Centre for the Study of State & Market.
- . 2006. *The Changing Global Economy: The Implications and Opportunities for Transportation in Atlantic Canada*. Halifax Document offert en ligne, à <http://web.apec-econ.ca/publications/view/?do-load=1&publication.id=103&site.page.id=2000>.
- Barber, Benjamin R. 2013. *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven, CT : Harvard University Press.
- Bastian, Dietmar et Ulrich Hilpert. 2003. *Regionalization of Globalised Innovation: Locations for Advanced Industrial Development and Disparities in Participation*. London : Taylor & Francis.
- Bolan, Richard S. et Ronald L. Nuttall. 1974. *Urban Planning and Politics*. Lexington, MA : Lexington Books.
- Boschma, Ron. 2005. « Proximity and Innovation: A Critical Assessment ». *Urban Studies* 39 (1) : 61-74.
- Bradford, Neil J. 2010. « Regional Economic Development Agencies in Canada: Lessons for Southern Ontario ». Toronto : University of Toronto, School of Public Policy and Governance, Mowat Centre for Policy Innovation.
- Bradford, Neil J. et D. Wolfe. 2010. « Toward a Transformative Agenda for FedDev Ontario ». Toronto : University of Toronto, School of Public Policy and Governance, Mowat Centre for Policy Innovation.
- Bennett, Paul W. 1994. *Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs*. Washington, DC : Banque mondiale.
- Broome, André. 2007. « Seeing Like the IMF: Institutional Change in Frontier Economies ». diss. Ph. D., Australian National University.
- Canada. 1995. *Vérificateur général du Canada Rapport 1995*. Ottawa : Available online at www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_199511_e_1155.html.
- . 1999. *Industrie Canada Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1999*. Ottawa : Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Document offert en ligne, à <http://publications.gc.ca/collections/Collection/BT31-4-45-1999F.pdf>.
- . 2001. *Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada Agence de promotion économique du Canada atlantique 2000-2001 – Rapport ministériel sur le rendement*. Ottawa :
- . 2003. *Entente de partenariat pour le développement économique Canada-Manitoba 2003*. Document offert en ligne, à <http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2003/12/2003-12-01-05.html.fr>.
- . 2009a. *Secrétariat du Conseil du Trésor « Agence de promotion économique du Canada atlantique, Section 2 : Analyse des activités de programme par résultat stratégique Ottawa*. Document offert en ligne, à <http://>

www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2008-2009/inst/aco/aco02-fra.asp.

- . 2009b. *Entente de partenariat pour le développement économique Canada-Manitoba 2009*. Document offert en ligne, à <http://news.gov.mb.ca/news/index.html?item=5127>.
- . 2009c. Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (Site Web) Document offert en ligne, à <http://fednor.gc.ca/eic/site/fednor-fednor.nsf/Intro>.
- . 2010. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada Agence de promotion économique du Canada atlantique 2009-2010 – *Rapport ministériel sur le rendement*. Ottawa : Document offert en ligne, à <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2009-2010/inst/aco/aco02-fra.asp>.
- . 2011a. Industrie Canada « Évaluation finale du Programme de développement du Nord de l'Ontario ». Ottawa : Document offert en ligne, à https://www.ic.gc.ca/eic/site/ae-ve.nsf/fra/h_03331.html.
- . 2011b. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada Agence de promotion économique du Canada atlantique 2010-2011 – *Rapport ministériel sur le rendement*. Ottawa : Document offert en ligne, à <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/index-eng.asp?acr=1832>.
- . 2011c. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada Agence de promotion économique du Canada atlantique 2011-2012 – *Rapports sur les plans et les priorités (RPP) de 2011-2012*. Ottawa : Document offert en ligne, à <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/index-fra.asp?acr=1735>.
- . 2014. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada « Rapport sur les plans et les priorités (RPP) 2014-2015 ». Ottawa : Document offert en ligne, à <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2014-2015/index-fra.asp?acr=1735>.
- CentrePort Canada. 2011. « About Us ». Information offerte en ligne à <http://www.muiniskw.org/pgCulture2c.htm>.
- CEPA (Conseil économique des provinces de l'Atlantique). 2002. *Foreign Direct Investment in Atlantic Canada*. Halifax Document offert en ligne, à <http://www.apec-econ.ca/pubs/%7B27E0177A-DDE6-4638-9F5B-ED0F0CE95FCE%7D.pdf>.
- Conference Board du Canada 2014. *Mid-Sized Cities Outlook 2014*. Ottawa : Document offert en ligne, à <http://www.conferenceboard.ca/topics/economics/mid-size-city.aspx>.
- Conteh, Charles. 2011. « Policy Implementation in Multilevel Environments: Economic Development in Northern Ontario ». *Canadian Public Administration* 54 (1) : 121-42.
- . 2013. *Policy Governance in Multi-Level Systems: Economic Development and Policy Implementation in Canada*. Montréal; Kingston, ON : McGill-Queen's University Press.
- Cooke, Philip et Dafnah Schwartz. 2007. « Creative Regions: An Introduction ». Dans *Creative Regions: Technology, Culture and Knowledge Entrepreneurship*, éd. Philip Cooke et Dafnah Schwartz. Hoboken, NJ : Taylor & Francis.
- Courchene, Thomas J. 2008. « Reflections on the Federal Spending Power: Practices, Principles, Perspectives ». IRPP Working Paper 2008-01. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, juin
- DEO (Diversification de l'économie de l'Ouest). 2005. *Rapport ministériel sur le rendement 2004-2005*. Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
- Desjardins, Pierre-Marcel. 2005. *A Socio-Economic Profile of Atlantic Canada: Characteristics of Rural and Urban Regions, with Implications for Public Policy*. Moncton : Institut canadien de recherche sur le développement régional. Document offert en ligne, à http://www.icrpap.ca/images/publications/pdf/socio_econo_profil_ang.pdf.
- Dewulf, Geert, Anneloes Blanken, and Mirjam Bult-Spiering. 2011. *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*. Chichester, UK: John Wiley.
- Doornbos, Martin R. 2006. *Global Forces and State Restructuring: Dynamics of State Formation and Collapse*. Basingstoke, UK : Palgrave Macmillan.
- FedNor (Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario) 2003. *Évaluation finale du*

- Programme de développement des collectivités en Ontario 2003. Document offert en ligne, à <https://www.ic.gc.ca/eic/site/ae-ve.nsf/fra/02866.html>.
- . 2004. *Northern Landscapes: Opportunities for Nature-Based Tourism in Northern Ontario*. Document offert en ligne, à <http://www.ic.gc.ca/eic/site/iccat.nsf/eng/03703.html>.
- . 2010. *Highlights of the 2010-2011 FedNor Business Plan*. Document offert en ligne, à <http://www.ic.gc.ca/eic/site/017.nsf/eng/05402.html>.
- . 2011. *Marketing et planification Volume, valeur et caractéristiques du tourisme dans le Nord de l'Ontario*. Document offert en ligne, à <http://www.ic.gc.ca/eic/site/iccat.nsf/eng/06536.html>.
- . 2013. « Plan d'affaires 2013-2014 ». Document offert en ligne, à <http://fednor.gc.ca/eic/site/fednor-fednor.nsf/fra/fn03793.html>.
- Florida, Richard L. 2008. *Who's Your City?: How the Creative Economy Is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*. New York : Basic Books.
- Holbrook, Adam et David A. Wolfe. 2002. *Knowledge, Clusters, and Regional Innovation: Economic Development in Canada*. Montréal; Kingston, ON : McGill-Queen's University Press.
- IE Market Research Corp. 2010. *Portes d'entrées de demain : Stratégies de récupération des valeurs des secteurs clés et débouchés pour l'investissement direct étranger dans l'Ouest canadien*. Document offert en ligne, à http://www.wd.gc.ca/images/cont/12814_fra.pdf.
- InterVISTAS Consulting Inc., MariNova Consulting Ltd. et TranSystems Corporation. 2007. « The Atlantic Gateway Business Case ». Document rédigé pour l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. Information offerte en ligne à http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/mediaroom.acoa-apeca.gc.ca/ContentPages/115838116.pdf.
- Joyce, Paul. 2000. *Strategy in the Public Sector: A Guide to Effective Change Management*. Chichester, UK : John Wiley.
- . 2011. « The New Economic Geography, Now Middle-aged ». *Urban Studies* 45 (1) : 1-7.
- Manitoba 2003. *Manitoba's Action Strategy for Economic Growth: Building for the Future*. Winnipeg : Document offert en ligne, à <https://www.gov.mb.ca/finance/pdf/budget2003/cedc.pdf>.
- . 2011a. Department of Entrepreneurship, Training and Trade. *Overview: Economic Highlights*. Winnipeg : Document offert en ligne, à http://www.gov.mb.ca/ctt/invest/busfacts/overviews/ov_economic.html.
- . 2011b. Department of Innovation, Energy and Mines. « Science, Innovation and Business Development ». Winnipeg : Document offert en ligne, à <http://www.gov.mb.ca/jec/busdev/sibd/>.
- McMillan, Charles J. 1989. *Standing Up to the Future: The Maritimes in the 1990s*. Halifax : Conseil des premiers ministres des Maritimes.
- Mendelsohn, Matthew, Sunil Johal et Noah Zon. 2013. « Let's Talk: Coordinating Economic Development Spending in Canada ». Mowat Centre Paper 77. Toronto : University of Toronto, School of Public Policy and Governance, Mowat Centre for Policy Innovation.
- Minnaar, Frans. 2010. *Strategic and Performance Management in the Public Sector*. Pretoria, Afrique du Sud : Van Schaik.
- Mintz, J. M. et M. Smart. 2003. « Brooking No Favorites: A New Approach to Regional Development in Atlantic Canada ». Institut C. D. Howe, commentaire 192. Toronto : Institut C. D. Howe
- Mintzberg, Henry. 2013. *Rise and Fall of Strategic Planning*. New York : Free Press
- Nouveau-Brunswick 2002. *Greater Opportunity: New Brunswick's Prosperity Plan 2002–2012*. Fredericton
- . 2006. *Action Plan to Be Self-Sufficient in New Brunswick*. Fredericton Document offert en ligne, à <http://www.gnb.ca/cnb/news/pre/2007e1522pr.htm>.

- . 2009. *Un plan d'action pour l'autosuffisance du nord du Nouveau-Brunswick*. Fredericton. Document offert en ligne, à http://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/ministeres/developpement_regional/plan_action/un_plan_d_acti onpourlautosuffisancedunorddunouveau-brunswick.html.
- . 2011. *The New Brunswick Economy: 2010 Examen*. Fredericton. Document offert en ligne, à <http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/fin/pdf/esi/NBEconomy2010InReview.pdf>.
- . 2015. Ministère des Finances. « Indicateurs économiques et sociaux ». Document offert en ligne, à <http://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/ministeres/finances/ies/industries.html>; accès de mars 2015.
- NOLUM (Northern Ontario Large Urban Mayors), NOMA (Northwestern Ontario Municipal Association) et FONUM (Federation of Northern Ontario Municipalities). 2005. *Creating Our Future: A New Vision for Northern Ontario*. Document offert en ligne, à www.city.greatersudbury.on.ca/content/div_mayor/documents/CreatingOur_Future_march29-05.pdf.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2007. *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*. Paris.
- . 2009. « Investing for Growth: Building Innovation Regions ». Meeting of the Territorial Development Policy Committee, 31 March. Paris. Document offert en ligne, à <http://www.oecd.org/regional/ministerial/42531915.pdf>.
- Ontario. 2009. Ministère du Développement du Nord et des Mines : *Plan axé sur les résultats publiés 2009-2010*. Toronto : Document offert en ligne, à <http://www.mndm.gov.on.ca/fr/le-ministere/plan-axe-sur-les-resultats-publie/plan-axe-sur-les-resultats-publie-2009-2010>.
- . 2011. *Plan de croissance pour le Nord ontarien 2011*. Toronto : Ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure et ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts. Extrait de <https://www.placestogrow.ca/images/pdfs/GPNO-final.pdf>
- Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York : Free Press
- . 2003. « The Economic Performance of Regions ». *Regional Studies* 37 (6-7): 549-78.
- Savoie, Donald J. 1990. *The Politics of Public Spending in Canada*. Toronto : University of Toronto Press.
- . 1997. *Rethinking Canada's Regional Development Policy: An Atlantic Perspective*. Moncton : Institut canadien de recherche sur le développement régional.
- . 2003. *Reviewing Canada's Regional Development Efforts*. St. John's NL : Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada.
- Schedler, Kuno, Isabella Proeller et John Philipp Siegel. 2011. *Strategic and Performance Management in the Public Sector*. London : Routledge.
- Scott, Allen J. 2001. *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Segsworth, Robert. 2009. « How's It Going?: Results Measurement and Economic Development in Northern Ontario, 1981-2006 ». Présentation à l'Atelier sur la politique de développement économique du Nord ontarien, à Sudbury (Ontario), les 29 et 30 octobre.
- Steiss, Alan Walter. 2003. *Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations*. New York : Marcel Dekker.
- Timonen, Virpi. 2003. *Restructuring the Welfare State: Globalisation and Social Policy Reform in Finland and Sweden*. Cheltenham, UK : Edward Elgar.
- . 2009. « Rapports et publications : Stratégies ministérielles ». Information offerte en ligne à <http://www.wd.gc.ca/fra/15.asp>.
- . 2010a. *Rapport ministériel sur le rendement 2009-2010*. Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Document offert en ligne, à <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2009-2010/inst/wco/wco00-fra.asp>.

-
- . 2010b. « Rapport sur les plans et les priorités (RPP) 2010-2011 ». Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada Document offert en ligne, à <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/wco/wco00-fra.asp>.
- . 2010c. *Diversification de l'économie de l'Ouest Canada* : Plan ministériel d'activités de 2010-2011 à 2012-2013. Document offert en ligne, à <http://www.wd.gc.ca/images/cont/12256a-fra.pdf>.
- . 2011a. « *Rapport sur les plans et les priorités 2011-2011* ». Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Document offert en ligne, à <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/wco/wco00-fra.asp>.
- . 2011b. « Fiches de renseignements sur l'Ouest canadien ». Information offerte en ligne à <http://www.wd.gc.ca/fra/81.asp>.
- Webster, Douglas. 2002. « Planification du développement régional ». *Historica Canada*. Document offert en ligne, à <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0006746>.
- Weick, Karl E. 1979. *The Social Psychology of Organizing*. Reading, MA : Addison-Wesley.

Remerciements

Je sais particulièrement gré à mon épouse, Sharmila, et à mes enfants, Hannah et Jesse, de leur soutien remarquable et d'avoir ainsi permis l'achèvement de ce projet. Comme toujours, ils ont enduré stoïquement mes innombrables heures de confinement solitaire et volontaire dans mon étude et de recherche à l'extérieur du foyer. J'exprime aussi ma profonde gratitude aux nombreuses personnes des secteurs public comme privé, qui ont participé aux entrevues, puis à un certain nombre d'organismes non gouvernementaux qui ont partagé avec moi leur expérience et des idées précieuses. J'ai souvent été fasciné par leur élégance pendant qu'elles paraient mes questions ordinairement inquisitrices et audacieuses reliées à leur organisme. Elles ont enduré patiemment mes insistances et mon horaire parfois irrégulier, puis accepté de me consacrer de leur temps précieux. Sans leur expertise et leur appui, ce projet était impossible.

Je dois aussi remercier McGill-Queen's University Press et souligner l'apport qu'a été la publication de mon manuscrit original traitant du développement économique au Canada, intitulé *Policy Governance in Multi-Level Systems: Economic Development and Policy Implementation in Canada*. Bien que d'importantes données aient été recueillies depuis la publication de ce livre, j'ai pu tirer de celui-ci de la documentation lors de la rédaction du présent exposé. Je suis non moins reconnaissant envers mon éditeur de contenu, Megan Sproule-Jones et mon réviseur, Barry Norris, pour leur critique franche et la grande attention portée aux détails.

Enfin, je désire remercier l'Institut des politiques du Nord (IPN) de m'avoir fourni l'occasion de réaliser ce projet si cher à mon cœur – étudier les développements dans le Nord de l'Ontario. Les paysages fantastiques et les merveilles naturelles intactes de la région se sont gravés une place spéciale dans mon cœur, et c'est cette passion que j'apporte à ma recherche actuelle. Grâce au soutien de l'IPN, j'ai pu faire de la recherche approfondie dans la région, rencontrer des gens de tous les secteurs et dont le travail quotidien contribue à édifier cette vaste, riche et magnifique partie de l'Ontario.



Qui nous sommes

À l'interne, l'Institut des politiques du Nord cherche à être aussi « dégraissé » que possible, une grande partie du travail étant confié par contrat à des experts dans les domaines à l'étude. Cette approche permet d'éviter les risques associés aux groupes de réflexion et aux gros organismes bureaucratiques. Elle donne aussi à l'Institut des politiques du Nord davantage de souplesse dans un large éventail d'enjeux, pendant le renforcement de l'expertise maison et régionale, par l'appariement de jeunes cerveaux lors de placements temporaires et de travaux spécifiques sur des projets, et ce, avec des experts talentueux qui peuvent les guider et les encadrer.

Certains des acteurs clés dans ce modèle et leurs rôles se trouvent ci-dessous :

Conseil d'administration : Le conseil d'administration détermine l'orientation stratégique de l'Institut des politiques du Nord. Les administrateurs font partie de comités opérationnels s'occupant de finance, de collecte de fonds et de gouvernance; collectivement, le conseil demande au chef de la direction de rendre des comptes au regard des objectifs de nos objectifs du plan stratégique. La responsabilité principale du conseil est de protéger et de promouvoir les intérêts, la réputation et l'envergure de l'Institut des politiques du Nord.

Chef de la direction : recommande des orientations stratégiques, élabore des plans et processus, assure et répartit les ressources aux fins déterminées.

Conseil consultatif : groupe de personnes engagées et qui s'intéressent à aider l'institut des politiques du Nord mais non à le diriger. Chefs de files dans leurs domaines, ils guident l'orientation stratégique et y apportent une contribution; ils font de même en communication ainsi que pour les chercheurs ou personnes-ressources de la collectivité élargie. Ils sont pour de l'institut des politiques du Nord une « source de plus mûre réflexion » sur l'orientation et les tactiques organisationnelles globales.

Conseil consultatif pour la recherche : groupe de chercheurs universitaires qui guide et apporte une contribution en matière d'orientations potentielles de la recherche, de rédacteurs possibles, d'ébauches d'études et de commentaires. C'est le « lien officiel » avec le monde universitaire.

Évaluateurs-homologues : personnes qui veillent à ce que les articles spécifiques soient factuels, pertinents et publiables.

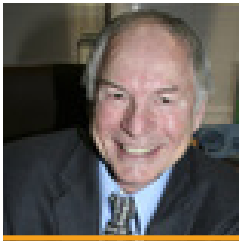
Rédacteurs et chercheurs associés : personnes qui offrent, au besoin, une expertise indépendante dans des domaines spécifiques de la politique.

Tables rondes et outils permanents de consultation – (grand public, intervenants gouvernementaux et communautaires) : moyens qui assurent que l'Institut des politiques du Nord demeure sensible à la collectivité, puis reflète les priorités de CELLE-CI et ses préoccupations lors de la sélection des projets.

Pour vous tenir au fait ou pour participer, veuillez communiquer avec nous :

1 (807) 343-8956 info@northernpolicy.ca www.northernpolicy.ca  @northernpolicy

Conseil d'administration



Ron Arnold



Pierre Bélanger



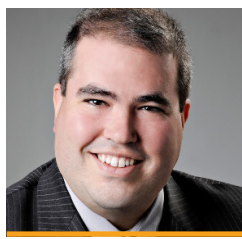
Martin Bayer



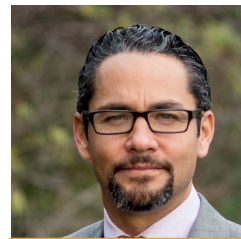
Thérèse Bergeron-Hopson



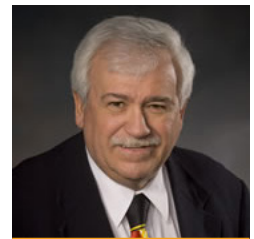
Dr. Harley d'Entremont



Dominic Giroux



Jean Paul Gladu



Dr. George C. Macey



Dawn Madahbee



Hal J. McGonigal



Doug Murray



Madge Richardson



Ray Riley



Dr. Brian Tucker

Chef de la direction



Charles Cirtwill

Conseil consultatif pour la recherche

Dr. John Allison
Dr. Randy Battocchio
Dr. Robert Campbell
Jonathan Dewar
Dr. Livio Di Matteo
Dr. Morley Gunderson
Dr. Anne-Marie Mawhiney
Leata Ann Rigg
S. Brenda Small
Dr. Lindsay Tedds

Counseil consultatif

Murray Coolican
Barbara Courte Elinesky
Brian Davey
Tony Dean
Don Drummond
John Fior
Ronald Garbutt
Frank Kallonen
Kathryn Poling

NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

northernpolicy.ca