

NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

Giwednong Aakomenjigewin Teg
ᑲ ᐃᑕᑕ-ᐃᑕ-ᐃᑕ ᑲ-ᐅᐅᐅᐅ ᐃᐅᐅᐅᐅᐅᐅ
Institu dPolitik di Nor

Commentaire No. 46 | Decembre 2020

L'Ontario a-t-il besoin d'une lentille du Nord ?

Qui nous sommes

Président & DG

Charles Cirtwill

Conseil d'administration

Pierre Bélanger
(Président du conseil)
Florence MacLean
(Vice-présidente du Nord-Ouest)
Asima Vezina
(Vice-présidente - Nord-Est)
Dwayne Nashkawa
(Secrétaire)
Dr. Brian Tucker
(Trésorier)
Charles Cirtwill
(Président et Chef de la direction)

Suzanne Bélanger-Fontaine
Kim Jo Bliss
Dave Canfield
Harley d'Entremont
Kevin Eshkawkogan
Ralph Falcioni
Pierre Riopel
Alan Spacek
Marianne Sutherland

Conseil consultatif

Jean Pierre Chabot (Chair, NPI Advisory Council)
Michael Atkins
Adam Castonguay
Katie Elliot
Shane Fugere
George Graham

Peter Goring
Cheryl Kennelly
Winter Dawn Lipscombe
Dr. George C. Macey
Ogimaa Duke Peltier
Danielle Perras
Bill Spinney

Conseil consultatif pour la recherche

Dr. Heather Hall (Chair, NPI Research Advisory Board)
Dr. Hugo Asselin
Riley Burton
George Burton
Ken Carter
Sophie Dallaire
Carolyn Hepburn

Dr. Peter Hollings
Brittany Paat
Dr. Barry Prentice
Leata Rigg
Dr. David Robinson
Dr. Lindsay Tedds

Reconnaissance des territoires traditionnels

L'IPN voudrait rendre hommage aux Premières Nations, sur les territoires traditionnels desquelles nous vivons et travaillons. Le fait d'avoir nos bureaux situés sur ces terres est une chance dont l'IPN est reconnaissant, et nous tenons à remercier toutes les générations qui ont pris soin de ces territoires.

Nos bureaux principaux :

- Celui de Thunder Bay sur le territoire visé par le Traité Robinson-Supérieur, sur le territoire traditionnel des Anishnaabeg.
- Celui de Sudbury sur le territoire visé par le Traité Robinson-Huron, sur le territoire traditionnel des Atikameksheng Anishnaabeg.
- Tous deux abritent de nombreux peuples des Premières nations, des Inuits et des Métis.

Nous reconnaissons et apprécions le lien historique que les peuples autochtones entretiennent avec ces territoires. Nous reconnaissons les contributions qu'ils ont apportées pour façonner et renforcer ces communautés, la province et le pays dans son ensemble.

Ce commentaire a été rendu possible grâce au soutien de notre partenaire, 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.

Éditeur : Mark Campbell

Translator: Rossion

© 2020 Northern Policy Institute

Published by Northern Policy Institute

874 Tungsten St.

Thunder Bay, Ontario P7B 6T6

ISBN: 978-1-989343-80-7

À propos de l'auteur

Dr. Heather Hall



Heather Hall, Ph. D., se trouve parmi les universitaires chefs de file en matière d'innovation et de développement économique dans les régions rurales et nordiques du Canada. Élevée dans le de l'Ontario, elle porte un intérêt professionnel et personnel aux enjeux de recherche qui sont importants pour le Nord, dont ceux-ci : les répercussions des nouvelles technologies dans le secteur minier; les effets communautaires des projets industriels de grande envergure; la politique, la planification et les pratiques liées à l'innovation et au développement économique. Ses travaux sont reconnus au pays et à l'étranger; elle a éclairé la politique gouvernementale au Canada, dans le Nord ontarien, à Terre-Neuve-et-Labrador ainsi qu'en Suède. Heather Hall est codirigeante du réseau thématique axé sur la commercialisation de la science et de la technologie pour le Nord, de l'Université de l'Arctique. Elle est aussi chercheuse principale de Remote Controlled (commande à distance), projet national qui a pour objet d'explorer les effets des nouvelles technologies dans le secteur minier.

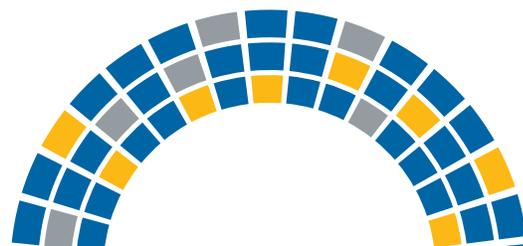
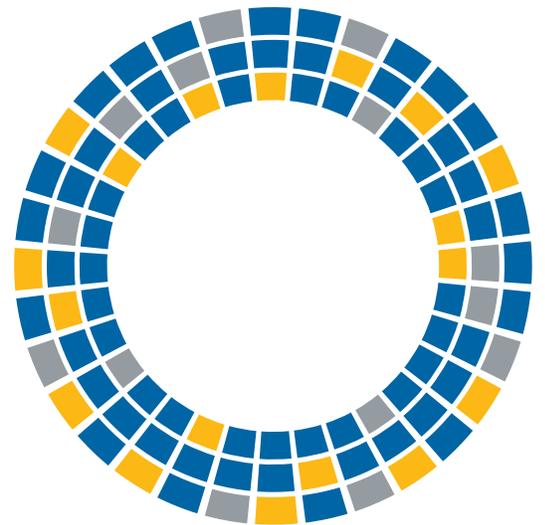
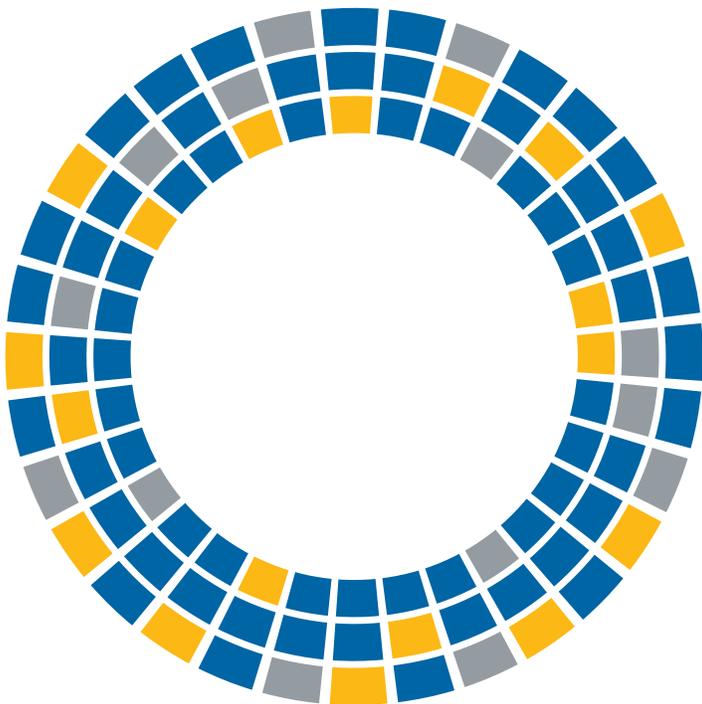


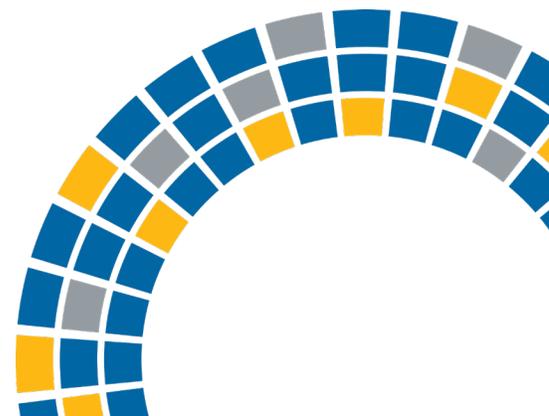
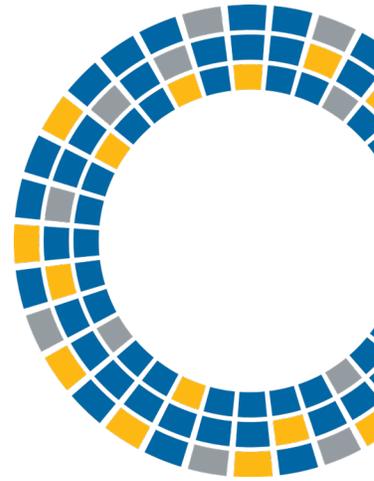
Table des matières

Résumé	5
Introduction	6
Qu'est-ce qu'une lentille politique?	7
Les perspectives de la lentille rurale	8
La vérification rurale en Angleterre	8
Comment évaluer les incidences rurales	9
La vérification rurale et la Rural Needs Act en Irlande du Nord	10
La lentille rurale fédérale au Canada	11
La ROMA - Lentille rurale et du Nord	13
La lentille rurale en pratique	15
Les leçons de la lentille politique	16
L'ontario a-t-il besoin d'une lentille du nord?	18
Ouvrages cités	19

Résumé

Une approche universelle de l'élaboration des politiques publiques n'est pas adéquate pour répondre aux divers besoins et intérêts des Ontariennes et Ontariens, en particulier dans les régions du nord de la province. À ce titre, ce commentaire explore des exemples nationaux et internationaux de lentilles politiques rurales et/ou du Nord, ainsi que la façon dont ces lentilles ont fonctionné dans la pratique. Sur la base de ces cas, l'auteure examine les leçons que le Nord de l'Ontario devrait prendre en considération si une lentille du Nord était mise en œuvre. Les leçons comprennent ce qui suit :

- Une lentille politique a besoin d'un champion;
- L'endroit où la lentille politique « réside » est important;
- Une lentille politique sans autorité devient un exercice de « cases à cocher »;
- Une unité de la lentille politique sans ressources appropriées est une recette pour un succès limité;
- Une lentille politique devrait exiger un dialogue avec les collectivités touchées;
- Une lentille politique devrait être « vue en action »;
- Une lentille politique nécessite un « chien de garde ».



Introduction

Il existe une frustration de longue date dans le Nord de l'Ontario selon laquelle Queen's Park ne « pense pas Nord » lorsqu'il élabore des politiques et des programmes. Par exemple, dans les sondages d'opinion publique, les répondants ont évalué leur satisfaction à l'égard de la gestion par le gouvernement provincial des affaires et des enjeux du Nord de l'Ontario comme étant très mauvaise ou mauvaise (Robinson 2016). Geoffrey Weller (1990, 228), un éminent spécialiste du Nord, a un jour soutenu qu'« il semble y avoir un manque de vision sur la façon de traiter avec le Nord et un manque de volonté politique de faire autre chose que ce qui est suffisant pour empêcher une dissidence politique très sérieuse ». Plus récemment, l'économiste Livio Di Matteo et ses collègues (Di Matteo, Emery et English 2006, 174) ont suggéré que « le Nord de l'Ontario ressemble beaucoup au grenier d'une maison, généralement ignoré et l'objet de notre attention seulement lorsqu'il fait des bruits étranges ou envoie une bouffée d'air froid ».

Le Nord de l'Ontario est une vaste région géographique englobant près de 90 % de la masse continentale de la province. La région est si vaste que des collectivités comme Dryden, Ignace et Kenora sont géographiquement plus proches de Winnipeg qu'elles ne le sont de Queen's Park à Toronto. Malgré sa taille, la population du Nord de l'Ontario est également plus petite (environ 5,8 % de la population provinciale) et plus dispersée (voir Moazzami 2019a; 2019b) que celle du Sud de l'Ontario. Sur le plan économique, la plupart des activités minières et forestières de la province se trouvent dans le Nord de l'Ontario et ces industries ont dominé l'économie de nombreuses collectivités de la région. De plus, la majorité (78 %) des collectivités autochtones de la province vivent dans le Nord de l'Ontario (ministère des Affaires autochtones de l'Ontario 2019). Et les collectivités du Nord font face à des réalités différentes par rapport aux collectivités du Sud de l'Ontario, telles que des distances plus grandes entre les collectivités, l'absence de routes toutes saisons dans de nombreuses collectivités éloignées, un accès limité à la large bande et à d'autres services (p. ex., les soins de santé, une éducation de qualité, de l'eau potable propre, des aliments abordables et nutritifs) dans certaines collectivités, une assiette fiscale en déclin et/ou en croissance lente et des économies connaissant une alternance de forte expansion et de récession (Hall 2019). En termes simples, le Nord de l'Ontario est distinct du reste de l'Ontario, ce qui signifie qu'une approche universelle en matière de prise de décisions politiques ne fonctionnera pas.

Au cours des 50 dernières années, de nombreuses idées ont été avancées pour remédier à ces différences. Parmi elles figurent la création d'un ministère autonome pour le Nord de l'Ontario et des politiques régionales plus ciblées ainsi que la création d'une nouvelle province du Nord de l'Ontario (Deibel 1976) et le transfert de la gouvernance et des pouvoirs législatifs à une entité régionale (Robinson 2016). Certaines de ces idées ont été mises en œuvre, tandis que d'autres ont été des « bruits étranges » qui ont été ignorés ou traités au moyen d'une annonce de financement ou d'une visite d'un premier ministre ou d'un ministre pour apaiser les sentiments de mécontentement (Hall 2012). Une approche qui a fait l'objet de discussions et de débats officiels limités dans le Nord de l'Ontario est la création et la mise en œuvre d'une lentille politique du Nord.



Qu'est-ce qu'une lentille politique?

Une lentille politique est un outil utilisé pour élaborer ou examiner des politiques, des programmes, des lois ou d'autres pratiques gouvernementales existants sur un thème particulier. Il s'agit habituellement d'un ensemble de questions qui sert de liste de vérification pour guider et évaluer les décisions politiques. Par exemple, le gouvernement fédéral du Canada a récemment renouvelé son engagement à mettre en œuvre une analyse comparative entre les sexes, ou lentille de l'ACS+, dans tous les ministères fédéraux (Condition féminine Canada 2020). Lorsqu'elles sont utilisées efficacement et associées à l'autorité et à la supervision appropriées pour veiller à ce que des mesures soient prises, les lentilles politiques peuvent pallier les lacunes des politiques et des programmes uniformisés¹.



¹ Pour les résultats de l'ACS+, consultez le <https://www.ctvnews.ca/politics/what-is-gender-based-analysis-anyway-how-the-policy-tool-is-changing-government-1.4734810>

Les perspectives de la lentille rurale

Au cours des dernières décennies, plusieurs pays ont mis en œuvre une lentille rurale ou ce que d'autres peuvent appeler la vérification rurale (rural proofing) et l'intégration rurale (rural mainstreaming)². Parmi eux figurent l'Angleterre, l'Irlande du Nord, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède, la Finlande et le Canada (Sherry et Shortall 2019; Walker 2019; Hall et Gibson 2016). Plus récemment, l'Union européenne s'est engagée à effectuer la « vérification rurale » de ses politiques dans la Déclaration de Cork 2.0 : Pour une vie meilleure en milieu rural (Commission européenne 2016) et a exprimé un engagement supplémentaire en faveur d'un mécanisme de prévention en faveur des zones rurales, y compris une lentille rurale, dans sa Communication sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture (Commission européenne 2017). Dans la plupart des cas, une lentille rurale est utilisée pour examiner toutes les politiques nouvelles et existantes afin de veiller à ce que les résidents urbains et ruraux reçoivent un traitement équitable plutôt que de concevoir des politiques rurales distinctes (Shortall et Alston 2016).

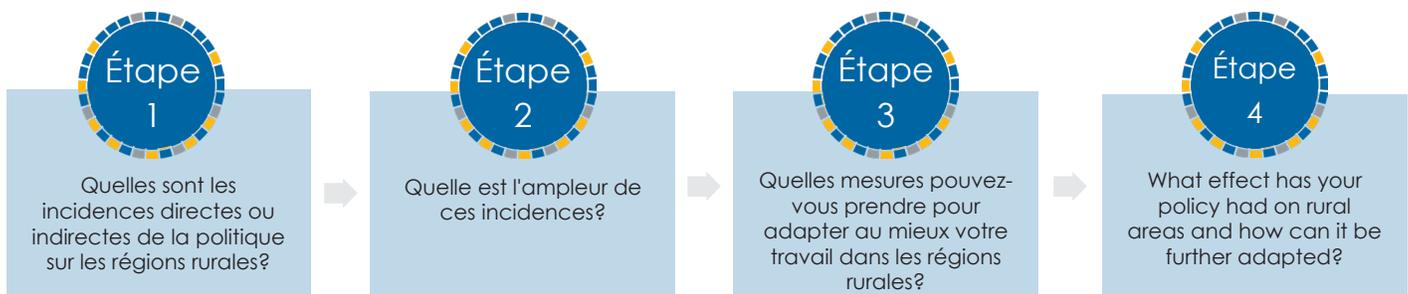
La vérification rurale en Angleterre

En 2000, l'Angleterre s'est engagée à procéder à une vérification rurale ou à « penser rural » lors de l'élaboration et la mise en œuvre de politiques nationales (Atterton 2008). Selon Shortall et Alston (2016, 37), l'approche comprend :

- L'intégration rurale (rural mainstreaming) : un examen de toutes les politiques pour s'assurer que toutes les régions de l'Angleterre reçoivent un traitement politique comparable;
- La vérification rurale (rural proofing) : la méthode pour veiller à ce que l'intégration rurale soit effectuée; et
- Un champion rural : un ministère gouvernemental chargé de s'assurer que les autres ministères gouvernementaux se sont acquittés de leurs responsabilités en matière d'intégration rurale.

Comme le montre la figure 1, le processus de vérification rurale comporte quatre étapes. Au cours de l'étape 1, les décideurs devraient prendre en compte une variété d'incidences directes et indirectes (p. ex., économiques, environnementales et sociales) qui pourraient résulter de la mise en œuvre d'une politique ou d'un programme. Par exemple, les décideurs pourraient examiner l'accès aux services et aux infrastructures, les conditions de vie et de travail, l'environnement et le financement. À l'étape 2, les décideurs sont invités à mesurer l'ampleur de ces incidences sur les collectivités rurales et à l'étape 3, les décideurs politiques déterminent comment ils peuvent repenser leur approche, si nécessaire. À l'étape 4, les décideurs réfléchissent aux résultats de la politique et déterminent si d'autres changements sont nécessaires. Le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales agit en tant que champion des enjeux ruraux et fournit une formation et une orientation à l'échelle du gouvernement sur la vérification rurale. Cela comprend un document d'orientation accessible au public et d'autres ressources (ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales 2017).

Figure 1 : Le processus de vérification rurale en Angleterre

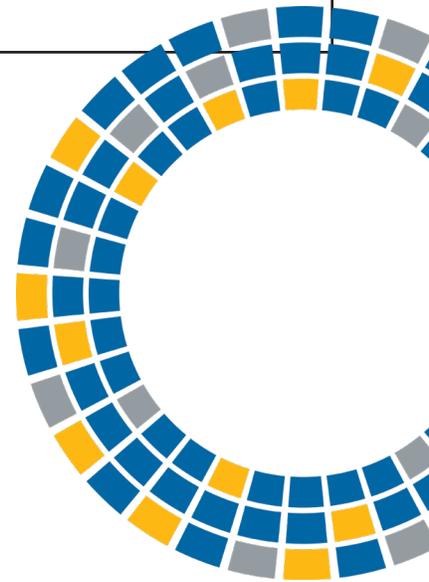


² Lentille rurale et vérification ou intégration rurale sont des termes qui sont utilisés de manière interchangeable.

Comment évaluer les incidences rurales

Étape	Questions clés à considérer	Comment répondre à cette question?
1	Quelles sont les incidences directes ou indirectes de la politique sur les régions rurales?	Pour déterminer si une intervention politique est susceptible d'avoir une incidence sur les régions rurales, vous devez examiner les preuves disponibles et, si nécessaire, consulter les intervenants ruraux.
2	Quelle est l'ampleur de ces incidences?	L'objectif de cette évaluation doit être le changement qui se produit à la suite de l'intervention politique. Votre analyse doit vous aider à comprendre si l'incidence dans les régions rurales est différente de celle dans les régions urbaines ainsi que l'ampleur de l'incidence.
3	Quelles mesures pouvez-vous prendre pour adapter votre politique afin qu'elle fonctionne au mieux dans les régions rurales?	Lorsque vous avez identifié des incidences rurales différentes des incidences urbaines et suffisamment importantes pour justifier une atténuation, vous devez chercher à adapter la politique pour vous assurer qu'elle est mise en œuvre de manière à répondre aux besoins des régions rurales.
4	Quel effet votre politique a-t-elle eu sur les régions rurales et comment peut-elle être davantage adaptée?	La vérification rurale doit être appliquée à toutes les étapes du cycle politique, y compris après la mise en œuvre de la politique. Lorsque vous trouvez que les enjeux ruraux sont importants, cela doit être pris en compte dans le cadre de la phase de suivi et d'évaluation et inclus dans l'examen postérieur à la mise en œuvre ou le plan d'évaluation. Vous devez revoir régulièrement les politiques et les mettre à jour pour vous assurer que la mise en œuvre est conforme aux attentes.

Source : Ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales 2017, 4.



La vérification rurale et la Rural Needs Act en Irlande du Nord

La vérification rurale est également effectuée en Irlande du Nord depuis le début des années 2000. Toutefois, en 2016, la Rural Needs Act (loi sur les besoins ruraux), qui « impose aux autorités publiques de tenir "dûment compte des besoins ruraux lors de l'élaboration, l'adoption, la mise en œuvre ou la révision de politiques, de stratégies et de plans, ainsi que de la conception et de la prestation de services publics" » (Sherry et Shortall 2019, 339) a reçu la sanction royale. Les autorités publiques comprennent les ministères gouvernementaux, les administrations locales et plusieurs organismes publics non ministériels. Le ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et des Affaires rurales fournit une orientation et une formation sur la vérification rurale. Il est également chargé de recueillir des informations sur la vérification rurale par les organismes publics, et ces informations sont incluses dans un rapport annuel présenté à l'Assemblée législative (Sherry et Shortall 2019; ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et des Affaires rurales 2018; 2019). Dans le cadre de ce processus, un outil complet d'évaluation de l'incidence sur les besoins ruraux a été créé (voir le tableau 1 pour les grands thèmes de l'évaluation). Certaines des incidences à prendre en compte lors de l'élaboration ou de la révision de programmes ou de politiques comprennent : les entreprises rurales, le tourisme rural, le logement rural, les emplois, l'éducation ou la formation, la large bande ou les communications mobiles, les services ou infrastructures de transport, les services de santé ou sociaux, la pauvreté dans les régions rurales, la défavorisation, la criminalité rurale ou la sécurité communautaire, le développement rural et l'agroenvironnement (voir le ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et des Affaires rurales 2017, annexe 1).

Tableau 1 : Thèmes des sections d'évaluation de l'incidence sur les besoins ruraux

Section 1	Définir l'activité soumise à l'article 1(1) de la Rural Needs Act (NI) 2016
Section 2	Comprendre l'incidence de la politique, de la stratégie, du plan ou du service public
Section 3	Déterminer des besoins sociaux et économiques des personnes dans les régions rurales
Section 4	Prendre en compte les besoins sociaux et économiques des personnes vivant dans les régions rurales
Section 5	Influencer la politique, la stratégie, le plan ou le service public

Source : ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et des Affaires rurales 2017 : Annexe 1.



La lentille rurale fédérale au Canada

Au Canada, le Secrétariat rural fédéral a créé une Lentille rurale en 1998 pour examiner les politiques et les programmes du point de vue des personnes vivant dans les régions rurales et éloignées. Une liste de vérification des considérations rurales a été élaborée qui comprenait les questions suivantes :

- Quelle est la pertinence de cette initiative pour les collectivités rurales et éloignées du Canada?
- Les incidences de l'initiative seront-elles spécifiques à une région ou à un milieu rural ou éloigné en particulier?
- Les effets positifs et négatifs les plus probables sur les citoyens des régions rurales et éloignées du Canada ont-ils été cernés et, le cas échéant, traités?
- L'initiative est-elle conçue pour répondre à l'une ou l'autre des priorités cernées par les citoyens des régions rurales et éloignées du Canada?
- Les citoyens des régions rurales et éloignées du Canada ont-ils été consultés pendant l'élaboration ou la modification de l'initiative?
- De quelles façons les avantages pour les citoyens des régions rurales ont-ils été maximisés (p. ex., coopération avec d'autres partenaires, élaboration de solutions locales pour les défis locaux, flexibilité pour la prise de décision)? (OCDE, 2006)

Le Secrétariat rural a également élaboré un Guide d'utilisation de la Lentille rurale en 2001 pour faciliter l'adoption de la lentille rurale par les ministères fédéraux (voir le tableau 2). Comme l'expliquent Hall et Gibson (2016), la Lentille rurale a été conçue pour être appliquée par n'importe quel ministère aux premiers stades de l'élaboration de programmes ou de politiques. Une Unité de la Lentille rurale a également été créée au sein du Secrétariat rural. Elle était chargée d'examiner les projets de politiques ou de programmes et les notes de service en fonction des questions clés de la Lentille rurale et du Guide d'utilisation de la Lentille rurale. Après avoir terminé chaque examen, l'Unité de la Lentille rurale présentait un rapport au ministère parrain sur la façon dont la politique ou le programme en question pourrait être amélioré pour mieux refléter les réalités des régions rurales et éloignées.



Tableau 2 : Guide d'utilisation de la Lentille rurale

Étape 1	<p>Concept</p> <ul style="list-style-type: none"> • Définir l'initiative (politique ou programme).
Étape 2	<p>Analyse du contexte et étude d'impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quelle est la pertinence de cette initiative pour les collectivités rurales et éloignées du Canada? • Est-elle spécifique à une région ou à un milieu rural ou éloigné en particulier? • Quel impact financier ou économique l'initiative pourrait-elle avoir dans les régions rurales et éloignées? • Quel impact social pourrait-elle avoir dans les régions rurales et éloignées? • Quel impact pourrait-elle avoir sur l'environnement dans les régions rurales et éloignées? • Quel impact pourrait-elle avoir sur la culture dans les régions rurales et éloignées? • Comment peut-on mesurer les effets sur les régions rurales et éloignées?
Étape 3	Déterminer les personnes et organismes qui doivent être concernés ou consultés
Étape 4	Élaboration et conception
Étape 5	Communication par les moyens appropriés pour atteindre les régions rurales et éloignées
Étape 6	<p>Validation and consultations (si nécessaire)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Déterminer qui est concerné, qui doit être consulté et quand et déterminer leurs préoccupations.
Étape 7	<p>Parachèvement de l'initiative</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inclure les résultats de la consultation si nécessaire • Définir les ressources, y compris de financement, humaines et organisationnelles.
Étape 8	Approbation
Étape 9	Exécution du programme
Étape 10	Contrôle et évaluation

Source : Secrétariat rural, 2001b.

La Lentille rurale a facilité plusieurs nouvelles initiatives ciblant les collectivités rurales. Parmi elles figuraient : un financement dédié à l'infrastructure rurale (plus de 427 millions de dollars canadiens); la création d'un Bureau de la santé rurale au sein du ministère de la Santé; et l'augmentation du nombre d'emplacements de Service Canada dans les collectivités rurales du pays. De plus, le Programme de développement des collectivités a reçu des investissements supplémentaires et le nombre de sociétés d'aide au développement des collectivités a augmenté pour inclure davantage de collectivités rurales (Secrétariat rural, 2001a). Le Secrétariat rural et la Lentille rurale ont également contribué à faciliter la création du programme pilote d'Industrie Canada sur les services à large bande pour le développement rural et du Nord et l'Initiative nationale de satellite (Secrétariat rural, 2003). En 2013, le gouvernement fédéral n'a pas renouvelé le mandat du Secrétariat rural, ce qui a finalement mené à la disparition officielle de la Lentille rurale.



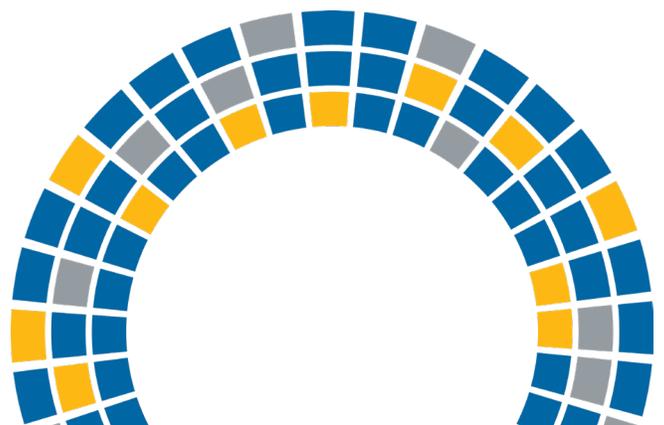
La ROMA - Lentille rurale et du Nord

En 2006, le Groupe de travail des régions du Nord et rurales de l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) a élaboré la Lentille rurale et du Nord pour remédier à ce qu'ils ont identifié comme « un manque de prévoyance quant aux conséquences de l'application d'une approche [politique] universelle » (ROMA 2015 : 3). La lentille a été établie pour guider les ministères provinciaux dans l'élaboration de nouvelles politiques et de nouveaux programmes ou de modifier ceux qui existent déjà, y compris les considérations nécessaires, les options de mise en œuvre, les communications et la mesure et la reddition de comptes. Elle a été conçue pour être utilisée avant toutes les décisions politiques et législatives afin de s'assurer que les besoins et les réalités des collectivités rurales et du Nord sont pris en compte et satisfaits.

La lentille a été mise à jour en 2011 et 2015, et la Rural Ontario Municipal Association (ROMA) en a fait la promotion en tant qu'outil politique (ROMA 2015, 2). Elle comprend les questions suivantes.

L'initiative proposée :

1. Profite-t-elle ou nuit-elle aux réalités financières des régions rurales et du Nord de l'Ontario?
2. A-t-elle une analyse de rentabilisation qui tient compte des populations faibles et dispersées?
3. Améliore-t-elle les possibilités dans les régions rurales et du Nord de l'Ontario?
4. Aide-t-elle ou entrave-t-elle les objectifs de durabilité combinant des facteurs environnementaux, sociaux et économiques?
5. Considère-t-elle comment et si les populations rurales pourront y avoir accès?
6. Tient-elle compte de toutes les options de mise en œuvre, garantissant l'efficacité, du potentiel de mise en œuvre conjointe et des répercussions administratives acceptables sur les municipalités?
7. Tient-elle compte des besoins de populations particulières (comme les jeunes, les personnes âgées et les immigrants)?
8. Dispose-t-elle des ressources humaines et financières adéquates pour être efficace?
9. Veille-t-elle à ce que les collectivités rurales et du Nord reçoivent un traitement ou des services équitables par rapport aux autres dans la province?
10. Reconnaît-elle la géographie, les conditions météorologiques et la taille des régions rurales et du Nord de l'Ontario et comprend-elle des critères de programme ajustés pour tenir compte de ces réalités?
11. Répond-elle aux aspirations des résidents des collectivités rurales et du Nord?
12. S'appuie-t-elle sur les commentaires et les conseils des collectivités, des municipalités et des résidents ruraux?



La lentille rurale en pratique

En dépit de certains succès, l'application efficace d'une lentille rurale dans la pratique demeure un défi. Sherry et Shortall (2019) soutiennent que la vérification rurale est trop axée sur le processus au lieu des résultats, et qu'il s'agit simplement d'un exercice de « cases à cocher » pour de nombreux ministères gouvernementaux en Angleterre et en Irlande du Nord. L'OCDE (2011, 25) a identifié quatre problèmes politiques récurrents avec l'approche de vérification rurale en Angleterre : un manque d'application systématique dans tous les ministères; un manque de sensibilisation parmi certains hauts fonctionnaires à l'égard de la nécessité de procéder à la vérification rurale; un manque de leadership cohérent pour défendre les besoins des régions rurales dans l'ensemble du gouvernement; et un manque de suivi efficace de la mise en œuvre des politiques dans les collectivités rurales.

Plus récemment, un rapport du Comité restreint de la Chambre des lords (2018) au Royaume-Uni a mis en évidence plusieurs difficultés dans l'application de la vérification rurale. Plus particulièrement, il existe des preuves de l'application inégale de la vérification rurale à travers le gouvernement ainsi qu'un manque de surveillance et de suivi. Le rapport cite également des discussions limitées avec les collectivités rurales, ce qui est particulièrement préoccupant lorsque les décideurs proviennent généralement des zones urbaines et n'ont guère d'expérience de la vie ou du travail dans les collectivités rurales. L'une des principales recommandations du rapport était de créer une unité de politique rurale et un mécanisme de vérification rurale au sein du Bureau du Cabinet, plutôt qu'au sein d'un ministère, ce qui pourrait fournir plus de légitimité et d'action dans l'ensemble du gouvernement.

Des difficultés similaires ont été cernées en Irlande du Nord, un examen notant que la vérification rurale a eu des résultats « décevants » dans l'élaboration des

politiques (Sherry et Shortall 2019). Sherry et Shortall (2019) se disent également préoccupées par le fait qu'en vertu de la nouvelle Rural Needs Act, le gouvernement n'a pas encore identifié de « chien de garde » officiel chargé de surveiller et d'évaluer la qualité de la vérification rurale.

De même, au Canada, aucune loi n'obligeait les autres ministères à utiliser la Lentille rurale et il n'y avait aucune sanction si elle n'était pas appliquée. Hall et Gibson (2016) soutiennent qu'il existe peu de preuves suggérant que la Lentille rurale était appliquée au tout début de l'élaboration d'un programme ou d'une politique. Au lieu de cela, elle était généralement appliquée après coup à une politique ou à un programme au stade du mémoire au Cabinet. De plus, les ministères n'étaient pas tenus de rendre compte à l'Unité de la Lentille rurale ou au Secrétariat rural de la façon dont ils mettaient en œuvre la rétroaction.

La Lentille rurale et du Nord de la ROMA a été bien reçue par le gouvernement provincial. Cependant, peu d'informations ont été rendues publiques sur son application au sein du gouvernement. Il semble également que, à mesure que le paysage politique a changé dans la province, l'intérêt pour l'application d'une lentille rurale et/ou du Nord a augmenté ou a été abandonné à plusieurs reprises. Une autre difficulté liée à l'application de la lentille de la ROMA dans la pratique est que les régions rurales de l'Ontario et le Nord de l'Ontario ne sont pas synonymes. Les possibilités, les défis et les réalités sont différents en fonction de plusieurs facteurs, notamment l'éloignement, la taille (p. ex., il y a cinq régions urbaines dans le Nord de l'Ontario), l'influence métropolitaine et la structure de l'industrie, entre autres. Quelle que soit la lentille politique, ces nuances ou différences entre les collectivités sont importantes et posent un défi de taille pour appliquer une lentille politique dans la pratique.



Les leçons de la lentille politique

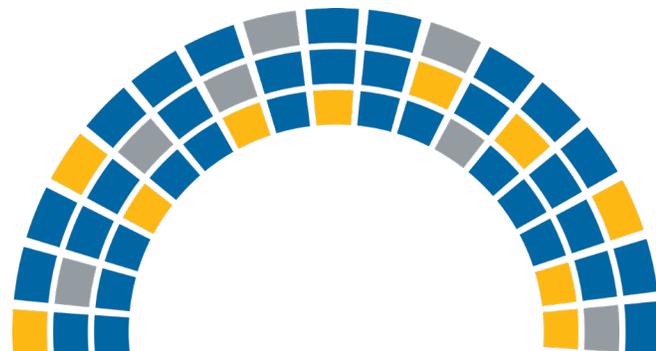
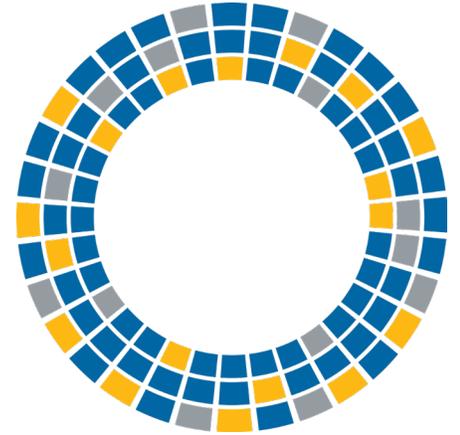
Les expériences de l'application d'une lentille rurale au Canada, en Angleterre, en Irlande du Nord et dans d'autres juridictions offrent des informations importantes et soulèvent des questions qui devraient être prises en compte dans la création et la mise en œuvre d'une lentille du Nord en Ontario.

Une lentille politique a besoin d'un champion

Toute lentille politique nécessite un champion fort au sein du gouvernement pour encourager « l'adhésion » à l'échelle du gouvernement. Au Canada, en Angleterre et en Irlande du Nord, les ministères ou secrétariats ruraux ont été chargés d'être les champions ruraux. Les personnes qui se voient confier la tâche d'être champions devraient fournir une formation et une orientation à l'ensemble du gouvernement sur l'utilisation et la mise en œuvre de la lentille politique. En outre, un ministre ou un secrétaire d'État devrait être nommé pour assurer le soutien à la table du Cabinet. La lentille politique doit également être comprise et appuyée par les hauts fonctionnaires du gouvernement (p. ex., les sous-ministres et les sous-ministres adjoints).

L'endroit où la lentille politique « réside » est important

Hall et Gibson (2016) soutiennent qu'une lentille rurale devrait résider au sein d'une unité forte, centrale ou horizontale du gouvernement. Dans le contexte canadien, le Secrétariat rural et la Lentille rurale relevaient du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, un ministère axial sectoriel au sein du gouvernement fédéral. Cela a mis la mise en œuvre à rude épreuve. Premièrement, le terme « rural » était souvent associé au secteur agricole, ce qui signifiait que les ministères axés sur les secteurs non agricoles ne voyaient souvent pas la nécessité d'appliquer cette lentille. Deuxièmement, en tant qu'unité au sein d'un ministère axial, le Secrétariat rural n'avait pas le pouvoir d'imposer une coordination horizontale en dépit de son mandat. Si la résidence de la lentille rurale avait été établie au sein d'une unité centrale du gouvernement, comme le Conseil privé, elle aurait pu avoir le pouvoir de promouvoir la coordination des politiques dans l'ensemble du gouvernement et de se débarrasser de la perception selon laquelle « agriculture et rural sont équivalents ».



Une lentille politique sans autorité devient un exercice de « cases à cocher »

À l'exception de l'Irlande du Nord, la plupart des lentilles de politiques rurales n'ont pas de loi officielle. Il ressort clairement des exemples au Canada et en Angleterre qu'une lentille rurale nécessite une autorité législative, sinon elle devient une pratique suggérée, ou un simple exercice de cases à cocher, au sein du gouvernement (Hall et Gibson 2016).

Une unité de la lentille politique sans ressources appropriées est une recette pour un succès limité

Les unités de la lentille politique sont souvent petites et manquent de temps et de ressources pour gérer le nombre de demandes reçues. Pour que la lentille politique soit appliquée de manière efficace, de solides ressources financières et humaines sont nécessaires. Une suggestion est de répartir les experts de la lentille politique à travers le gouvernement dans chaque ministère ou service pour fournir une orientation et un soutien à l'interne. Une lentille politique nécessite également des données fiables, accessibles et coordonnées pour soutenir son application. L'une des forces du Secrétariat rural fédéral au Canada était son partenariat avec Statistique Canada pour créer le Bulletin d'analyse : régions rurales et petites villes du Canada, qui a fourni des données critiques et opportunes sur les enjeux, les tendances, les possibilités et les défis du milieu rural.

Une lentille politique devrait exiger un dialogue avec les collectivités touchées

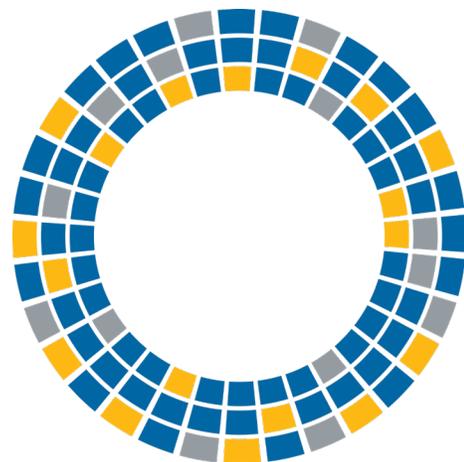
En Angleterre et en Irlande du Nord, le manque de consultation des collectivités touchées lors de l'application de la lentille rurale a été cité comme un problème important. Ceci est particulièrement problématique si les décideurs politiques ont peu ou pas d'expérience de la vie ou du travail avec les collectivités touchées. Idéalement, l'outil et le processus de la lentille politique devraient être élaborés en partenariat avec les collectivités touchées. De plus, un cadre d'engagement devrait être développé pour déterminer à quel moment les collectivités touchées devraient être impliquées pendant la mise en œuvre.

Une lentille politique devrait être « vue en action »

Comme indiqué dans chacun des exemples, le travail d'une lentille politique se produit souvent au sein du gouvernement ou « dans les coulisses », avec peu de détails rendus publics sur l'exécution et les résultats. Cependant, comme le soutiennent Hall et Gibson (2016), le fait de voir la lentille en action pourrait mettre en évidence son importance, à la fois au sein du gouvernement et auprès du public. Cela pourrait prendre la forme d'un rapport accessible au public couvrant l'application de la lentille et ses résultats, ainsi que des cas de réussite présentés en ligne et promus publiquement. C'est ce qui se produit actuellement dans les rapports annuels en Irlande du Nord.

Une lentille politique nécessite un « chien de garde »

Comme le soulignent les exemples du Canada, de l'Irlande du Nord et de l'Angleterre, une lentille politique nécessite un « chien de garde » officiel chargé de surveiller et d'évaluer⁴ la qualité de son application et de sa mise en œuvre. Cela veillera à ce que la lentille politique soit appliquée de manière cohérente et efficace.



⁴ Lorsqu'une évaluation a lieu, elle est généralement effectuée sur une base annuelle.

L'ontario a-t-il besoin d'une lentille du nord?

Pour qu'une lentille du Nord fonctionne de manière efficace en Ontario, elle nécessiterait des pouvoirs législatifs et une unité centrale ou horizontale forte au sein du gouvernement disposant de ressources nécessaires pour agir. Cela exigerait un engagement avec un large éventail d'intervenants communautaires clés du Nord de l'Ontario, tant au niveau de la conception que de la mise en œuvre. Et toute lentille politique conçue pour le Nord de l'Ontario devrait reconnaître les différentes réalités qui existent dans la région ou les « multiples nord » (p. ex., le Grand Nord, les collectivités autochtones, les collectivités urbaines, les villes mono-industrie, les collectivités éloignées, etc.).

Une lentille du Nord a le potentiel de remodeler l'élaboration des politiques dans le Nord de l'Ontario et pour Nord de l'Ontario. Cependant, si une lentille du Nord est créée sans l'autorité et les ressources appropriées, elle pourrait devenir un autre outil politique avec des résultats décevants. Et c'est quelque chose dont le Nord de l'Ontario n'a pas besoin.



Ouvrages cités

- Atterton, Jane. "Rural proofing in England: a formal commitment in need of review." Centre for Rural Economy Discussion Paper Series 20. Newcastle, UK: University of Newcastle Upon Tyne, 2008.
- Atterton, Jane. « Rural proofing in England: a formal commitment in need of review. » Centre for Rural Economy Discussion Paper Series 20. Newcastle, Royaume-Uni : Université de Newcastle Upon Tyne, 2008.
- Deibel, Ed. 1976. « A New Province in Northern Ontario. » Boréal, Revue du nord de l'Ontario, no 6 (1976) : 3-12.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et des Affaires rurales. A Guide to the Rural Needs Act (NI) 2016 for Public Authorities. Belfast : ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et des Affaires rurales, 2017. Disponible à : <https://www.daera-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/daera/guide-to-rural-needs-act-ni>
- Ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales. Rural Proofing: Practical guidance to assess impacts of policies on rural areas. Royaume-Uni : ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales, 2017. Disponible à : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/600450/rural-proofing-guidance.pdf
- Commission européenne. Déclaration de Cork : Pour une vie meilleure en milieu rural. Bruxelles : Union européenne, 2016. Disponible à : https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_en.pdf
- Commission européenne. L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Bruxelles : Union européenne, 2017. Disponible à : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0713>
- Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador. « Rural Lens. » Division de l'engagement public et de la planification. 2019. Disponible à : <https://www.gov.nl.ca/pep/rural-lens/>
- Hall, Heather. « Stuck between a rock and a hard place: The politics of regional development initiatives in Northern Ontario. » Thèse de doctorat, Université Queen's, 2012.
- Hall, Heather. « Trends in Northern Regions: Implications for Northern Ontario. » Présentation, conférence L'État du Nord organisée par l'Institut des politiques du Nord, 2019.
- Hall, Heather, et Ryan Gibson. Rural Proofing in Canada: An Examination of the Rural Secretariat and the Rural Lens. Rapport préparé pour l'Unité d'analyse de la croissance, gouvernement suédois, 2016.
- Comité restreint de la Chambre des lords. The countryside at a crossroads: The Natural Environment and Rural Communities Act 2006 still for purpose? Préparé par le Comité restreint sur la Natural Environment and Rural Communities Act 2006. Londres : Chambre des lords, 2018. Disponible à : <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldnerc/99/99.pdf>
- Di Matteo, Livio, J.C. Herbert Emery et Ryan English « Is it Better to Live in a Basement, an Attic or to Get your own Place? Analyzing the Costs and Benefits of Institutional Change for Northwestern Ontario. » Canadian Public Policy 32, no 2 (juin 2006) : 173-196.
- Ministère des Affaires autochtones de l'Ontario. « Les peuples autochtones de l'Ontario. » Dans un esprit de réconciliation : Les 10 premières années du ministère des Relations avec les Autochtones et de la Réconciliation Toronto : Gouvernement de l'Ontario, 2019. Disponible à : <https://www.ontario.ca/document/spirit-reconciliation-ministry-indigenous-relations-and-reconciliation-first-10-years/indigenous-peoples-ontario>

- Moazzami, Bakhtiar. « Projections au nord : série sur le capital humain - District de Thunder Bay. » Thunder Bay : Institut des politiques du Nord, 2019. Disponible à : <https://www.northernpolicy.ca/upload/documents/publications/reports-new/thunder-bay-19.12.17.pdf>
- Moazzami, Bakhtiar. « Projections au nord : série sur le capital humain - District de Sudbury. » Thunder Bay : Institut des politiques du Nord, 2019. Disponible à : <https://www.northernpolicy.ca/upload/documents/publications/reports-new/sudbury-19.12.17.pdf>
- Organisation de coopération et de développement économiques. « Le nouveau paradigme rural : Politiques et gouvernance. » Examens de l'OCDE des politiques rurales. Paris : OCDE, 2006.
- Organisation de coopération et de développement économiques. Examens des politiques rurales : Angleterre, Royaume-Uni 2011. Paris : OCDE, 2011.
- Robinson, David. Révolution ou décentralisation? : comment le nord de l'Ontario devrait-il être gouverné Thunder Bay : Institut des politiques du Nord, 2016. Disponible à : https://www.northernpolicy.ca/upload/documents/publications/reports-new/robinson_revolution-or-devolution-en.pdf
- ROMA. The Rural and Northern Lens & A Voice for Rural and Northern Ontario. Toronto : Rural Ontario Municipal Association, 2015.
- Secrétariat rural. Rapport annuel au Parlement 2000-2001. Ottawa : ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, 2001.
- Secrétariat rural. Que voyez-vous à travers la lentille rurale? Guide d'utilisation de la lentille rurale Ottawa : ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, 2001.
- Secrétariat rural. Rapport annuel 2002-2003. Ottawa : ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, 2003.
- Sherry, Erin, et Sally Shortall. « Methodological fallacies and perceptions of rural disparity: How rural proofing addresses real versus abstract needs. » *Journal of Rural Studies* 68 (mai 2019) : 336-343.
- Shortall, Sally, et Margaret Alston. « To rural proof or not to rural proof: A comparative analysis. » *Politics & Policy* 44, no 1 (février 2016) : 35-55.
- Condition féminine Canada. « Qu'est-ce que l'ACS+? » Qu'est-ce que l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+), 25 septembre 2020. <https://cfc-swc.gc.ca/gba-accs/index-en.html>.
- Walker, Joanne. « Is it time to revisit "Rural Proofing" of all Australian governments' policy development and implementation? » *Australian Journal of Rural Health* 27, no 2 (avril 2019) : 188-189.
- Weller, Geoffrey R. « Politics and Policy in the North. » Dans *The Government and Politics of Ontario* (4e édition), révisé par Geoffrey R. Weller, 275-292. Scarborough : Nelson Canada, 1990.

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 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.

Recherche connexe

**Révolution ou décentralisation?:
comment le nord de l'Ontario
devrait-il être gouverné**

Dr. David Robinson

**La gouvernance dans le Nord :
étude de cas**

Eric Everett

**FedNor : Il faut simplement
que ce soit libre**

Dr. Charles Conteh

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

info@northernpolicy.ca www.northernpolicy.ca



NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

Giwednong Aakomenjigewin Teg
ᑲ ᐃᑕᑕ-ᐃᑲ-ᐃᑲ ᑲ-ᑲᑲᑲᑲ ᐃᑲᑲᑲᑲᑲ
Institu dPolitik di Nor

northernpolicy.ca