



NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

Commentaire No. 15 | Septembre 2016

La gouvernance dans le Nord de l'Ontario :

Prendre l'avenir en charge

Qui nous sommes

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.

Président et 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.

Président & CEO

Charles Cirtwill

Conseil d'administration

Martin Bayer (Chair)

Ron Arnold

Pierre Bélanger

Thérèse Bergeron-

Hopson (Vice Chair)

Terry Bursey

Dr. Harley d'Entremont

Alex Freedman

Dr. George C. Macey

(Vice-Chair & Secretary)

Hal J. McGonigal

Dawn Madahbee

Gerry Munt

Doug Murray (Treasurer)

Dr. Brian Tucker

Conseil consultatif

Dr. Gayle Broad

Barbara Courte Elinesky

Brian Davey

Tony Dean

Don Drummond

Tannis Drysdale (Chair)

John Fior

Ronald Garbutt

Peter Goring

Frank Kallonen

Duke Pelfier

Kathryn Poling

Peter Politis

Tina Sartoretto

Keith Saulnier

Conseil consultatif pour la recherche

Dr. John Allison

Dr. Hugo Asselin

Dr. Randy Battocchio (Chair)

Dr. Stephen Blank

George Burton

Dr. Robert Campbell

Dr. Iain Davidson-Hunt

Jonathan Dewar

Dr. Livio Di Matteo

Dr. Morley Gunderson

Dr. Anne-Marie

Mawhiney

Leata Ann Rigg

S. Brenda Small

J.D. Snyder

Dr. Lindsay Tedds

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.

Traduction par Natalie Melanson-Martin.

Edité par Barry A. Norris et Mike Commito

© 2016 Institut des politiques du Nord
Publication de l'Institut des politiques du Nord
874, rue Tungsten
Thunder Bay (Ontario) P7B 6T6

ISBN: 978-1-988472-77-5

À propos des auteurs

David MacKinnon

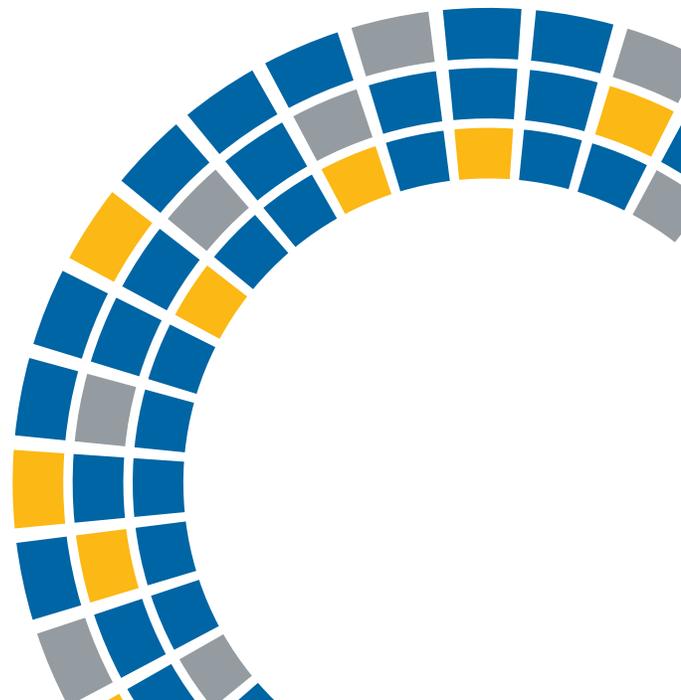


David MacKinnon s'est impliqué dans plusieurs conseils d'administration. Il était Président du West Park Healthcare Center, un centre de réhabilitation à Toronto, et est à présent Directeur et Président du comité des finances de l'Association Canadienne de normalisation. Il a également siégé au conseil d'administration et au comité en charge des relations avec les patients du Collège des médecins et des chirurgiens de l'Ontario (College of Physicians and Surgeons of Ontario).

Monsieur MacKinnon a été directeur, Planification et Économie, ainsi que

directeur exécutif, Stratégie du développement, au ministère du Développement économique de la Nouvelle-Écosse, de 1976 à 1981. Il a subséquent occupé plusieurs postes supérieurs dans la fonction publique de l'Ontario et à la Banque de Montréal; il a aussi été chef de la direction de l'Association des hôpitaux de l'Ontario, de 1996 à 2003.

David MacKinnon s'est impliqué dans plusieurs conseils d'administration. Il était Président du West Park Healthcare Center, un centre de réhabilitation à Toronto, et est à présent Directeur du comité des finances de l'Association Canadienne de normalisation. Il a également siégé au conseil d'administration et au comité en charge des relations avec les patients du Collège des médecins et des chirurgiens de l'Ontario (College of Physicians and Surgeons of Ontario). Il conseille également la Chambre de commerce de l'Ontario et d'autres organismes sur des sujets liés au fédéralisme fiscal.



Résumé

La gouvernance est un domaine important de préoccupation. Lorsque celle-ci est inadéquate, elle peut mener à de mauvaises stratégies économiques et à une mentalité insulaire; c'est pourquoi la clé du développement de bonnes stratégies économiques est une bonne gouvernance. Dans cet article, on affirme que plusieurs des problèmes économiques et sociaux du Nord de l'Ontario sont liés à des problèmes de cet ordre et que des changements au niveau de la gouvernance de la région — soit dans la façon dont s'exerce l'autorité politique — pourraient améliorer non seulement ces conditions, mais aussi la vie dans le Nord. Conséquemment, on recommande que le Nord de l'Ontario se tourne vers l'extérieur afin de trouver des modèles alternatifs de gouvernance — telles que les structures régionales — pour les appliquer chez nous.

Afin d'évaluer la façon dont la gouvernance pourrait être améliorée dans le Nord de l'Ontario, cet article décrit les structures gouvernementales actuelles dans d'autres pays, particulièrement les régions nordiques, dans le but d'utiliser leurs expériences pour identifier les tendances et les enjeux qui pourraient permettre de mieux comprendre les possibilités et les problèmes de gouvernance du Nord ontarien. Il se penche également sur la gouvernance des régions du Nord des autres provinces qui vivent des problèmes semblables à ceux du Nord de l'Ontario. Une question particulièrement importante pour la région concerne la gouvernance des Autochtones, une préoccupation majeure étant donné l'importance des Premières Nations pour la population nord-ontarienne. Le progrès dans ce domaine est vital, non seulement pour la population autochtone, mais aussi pour le Nord de l'Ontario en général, un sujet qui sera exploré dans la dernière partie de cet article.

Cette analyse de documents conclut que la gouvernance régionale rassemblerait les collectivités dans une région ayant plusieurs divisions internes et qu'elle permettrait des économies à plus grande échelle dans la prestation des services municipaux actuelle. Par conséquent, l'auteur postule que le Nord de l'Ontario devrait poursuivre des modèles de gouvernance régionale selon les critères suivants :

- Chacun devrait être centré sur une collectivité importante existante pour assurer une masse critique et pour relier les régions urbaines et suburbaines entre elles.
- La forme et la taille de chaque région devraient être influencées par des économies d'échelle dans la prestation des services publics.
- La géographie naturelle devrait jouer un rôle.
- Les nouvelles frontières devraient être situées aussi près que possible des limites de secteur actuelles.

- Les affinités qui existent avec les régions des provinces voisines devraient être prises en compte. Par exemple, une structure régionale centrée sur Kenora devrait être formée, en partie, par les nombreux liens entre cette région et le Manitoba.

L'auteur fait quelques autres recommandations par rapport à la gouvernance.

- L'Ontario et les gouvernements fédéraux devraient traiter le Nord de l'Ontario comme s'il était une province distincte pour les besoins d'analyse économique et statistique.
- Le gouvernement ontarien devrait proposer, en collaboration avec d'autres provinces, que le Forum des ministres responsables du développement du Nord soit amélioré considérablement et que son infrastructure soit renforcée.
- Les dirigeants du Nord, particulièrement ceux des Premières Nations, devraient entamer le processus ardu consistant à dévier les efforts qui favorisent le développement économique dont les initiatives dépendent du gouvernement vers des efforts qui peuvent être réalisés en collaboration avec le secteur privé.
- Les collectivités des Premières Nations devraient envisager des ententes de gouvernance considérablement différentes pour aider leur convergence vers des niveaux de revenu tels qu'ils existent ailleurs.
- L'actuel Ontario First Nations Technical Services Corporation devrait être transformé et amélioré pour fournir des services consultatifs et techniques à toutes les collectivités des Premières Nations de la province.

Introduction

Au cours des trente dernières années, l'économie du Nord de l'Ontario a connu moins de succès que celle de la province dans son ensemble ou que celle des régions au nord des autres provinces, pays et régions (MacKinnon, 2015; Southcott, 2013). Le Nord de l'Ontario est aussi moins performant en ce qui concerne le rendement scolaire et les conditions générales de sa population, particulièrement chez les Premières Nations (Southcott, 2013).

Effectivement, cette longue période de stagnation suggère que les cycles économiques et commerciaux ne sont pas suffisants pour expliquer les problèmes de la région. Dans cet article, on soutient que plusieurs des problèmes économiques et sociaux du Nord de l'Ontario sont liés aux problèmes de gouvernance et que des changements dans la façon dont cette région est gouvernée — c'est-à-dire, dans la façon dont l'autorité politique est exercée — pourraient améliorer ces conditions ainsi que la vie dans le Nord.

Premièrement, qu'est-ce que la gouvernance et pourquoi est-elle importante?

La plupart des gens s'entendraient pour dire que la gouvernance englobe la structure organisationnelle, le droit, le processus administratif, l'histoire ainsi que certains aspects de la gestion. Une étude menée par la Banque mondiale fournit une définition utile de la gouvernance en tant que «(l'ensemble des traditions et institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays)» (Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton 1999 : 1).

Sur la base de données empiriques provenant de 150 pays sur une période de 10 ans, cette étude note également «qu'il y aurait une forte relation causale entre une bonne gouvernance et un meilleur rendement de développement tels qu'une hausse du revenu par habitant, une baisse du taux de mortalité infantile et un niveau plus élevé d'alphabétisation» (Kaufman, Kraay et Zoido-Lobaton, 1999 :1).

L'ancien secrétaire général de l'ONU offre un jugement semblable, soit qu'une bonne gouvernance serait le facteur le plus important pour éliminer la pauvreté et promouvoir le développement (cité dans Graham, 2015 : 6). Il est important de noter que ni l'étude de la Banque mondiale ni les commentaires d'Annan ne se limitent aux enjeux auxquels sont confrontés les régions ou les gouvernements des régions sous-développées; ils sont pertinents partout où se trouve la pauvreté et partout où les gens aspirent à une meilleure performance économique. Le Nord de l'Ontario possède tous les deux.

Le lauréat du prix Nobel Angus Deaton s'est penché spécifiquement sur les questions indissociables des finances et de la gouvernance. Il note que «si la pauvreté et le sous-développement sont surtout

des conséquences des mauvaises institutions, c'est en affaiblissant ces dernières ou en retardant leur développement que les apports d'aide importants font exactement le contraire de ce qu'ils sont destinés à faire» (Business Week, 2014).

Il y a un consensus qu'en appliquant les droits de propriété, en créant l'égalité des chances, en faisant la promotion de gouvernements responsables et en dispersant le pouvoir et l'influence économiques et politiques, une bonne gouvernance mène à de meilleures conditions sociales et économiques.

Une bonne gouvernance est également essentielle à l'élaboration de bonnes stratégies, y compris les stratégies économiques, et c'est là que les déficiences au niveau de la gouvernance ont contribué au développement d'une économie nord-ontarienne qui est de plus en plus déconnectée des tendances mondiales de développement économique (Bromilow et Garvey, 2011). Dans le Nord, les dirigeants d'entreprises et les chefs de gouvernement soulignent sans cesse l'importance des secteurs primaires pour bâtir un meilleur avenir pour la région. Et pourtant, comme nous le verrons en plus de détail, bien que les secteurs primaires soient importants pour l'économie régionale, ils comptent moins que dans le passé et risquent de compter encore moins à l'avenir.

Selon un article récent dans le Globe and Mail qui décrit cette tendance, y compris une baisse associée dans la demande de matériaux, «le monde des affaires du 21^e siècle est de moins en moins une entreprise matérielle qui construit des produits physiques, et de plus en plus une entreprise virtuelle qui est influencée par les logiciels et les technologies — pensons à Google, à Monsanto, et même à Tesla. C'est la propriété intellectuelle sous-jacente des modèles de gestion des entreprises qui est l'élément le plus critique pour le succès économique» (Wolfe, 2016).

Une gouvernance inadéquate mène non seulement à de mauvaises stratégies économiques, mais aussi à une mentalité insulaire. Ailleurs dans le monde, les événements et les développements ne sont pas mentionnés fréquemment dans le discours public en ce qui concerne le développement économique dans le Nord de l'Ontario. Cette insularité est évidente à la fois dans les documents gouvernementaux et dans les études académiques sur le Nord, qui comprennent rarement des comparaisons avec d'autres gouvernements ou des rapports d'initiatives de gouvernance ailleurs — même dans Conteh et Segsworth (2013a), Governance in Northern Ontario, une contribution autrement exceptionnelle à la documentation sur la région.

La prochaine section de l'article décrit donc les structures de gouvernance dans les compétences régionales d'autres pays, surtout celles des régions nordiques, afin d'identifier les tendances et les enjeux à partir des expériences d'autrui qui pourraient être utiles pour comprendre les possibilités et les problèmes de gouvernance nord-ontarienne¹.

La troisième section de cet article se penche sur la gouvernance dans les régions du nord des autres provinces qui partagent les mêmes problèmes et questions qu'on retrouve dans le Nord de l'Ontario. Puisque ces deux parties de la province sont gouvernées différemment, ceci comprend une comparaison avec les régions du Sud et du Nord de l'Ontario.

Contrairement au Sud de l'Ontario, le Nord de la province ne comprend aucun comté ni aucune gouvernance régionale développée, à l'exception peut-être de la Ville du Grand Sudbury. Ceci veut dire qu'il existe souvent des lacunes évidentes dans le Sud au niveau des économies d'échelle et de la sophistication de la gouvernance (Southcott, 2013).

La quatrième section discute de la question particulière — et controversée — de la gouvernance autochtone, une préoccupation majeure étant donné l'importance des Premières Nations pour la population nord-ontarienne. Ici le progrès est vital, non seulement pour la population autochtone, mais aussi pour le Nord de l'Ontario en général.

Finalement, cet article conclut avec des recommandations ou des suggestions générales pour améliorer la gouvernance dans le Nord de l'Ontario. Une meilleure gouvernance qui permettrait à la région d'assumer davantage de responsabilités pour son propre avenir mènera à un meilleur avenir pour les Ontariennes et les Ontariens du Nord.

La gouvernance régionale dans d'autres pays

Une évaluation exhaustive de la valeur et de la pertinence globales de la gouvernance nécessiterait une approche compréhensive à tous les aspects de la programmation et des services gouvernementaux, ce qui dépasse la portée de cet article.

Conséquemment, cet article se limitera aux changements dans les approches à la gouvernance dans d'autres pays, surtout ceux du nord, afin de déterminer la pertinence de la gouvernance dans ces compétences par rapport au Nord de l'Ontario. Les changements se produisant rapidement au niveau de la gouvernance sur une courte durée dans une compétence particulière représentent habituellement un développement négatif; ceux-ci ont tendance à inhiber la gestion cohérente des problèmes au fil du temps, particulièrement lorsqu'ils sont accompagnés par des changements de gestion, tels que la structure du personnel ou de l'organisation, comme cela est souvent le cas.

Le Groenland

Le Groenland, un territoire outremer du Danemark depuis 1814, est devenu autonome en 2009 à la suite du transfert de pouvoir du pays d'origine qui n'est maintenant responsable que de ses affaires étrangères, de sa défense, de son service de police, de sa justice et de sa politique financière. Le Danemark fournit aussi une subvention considérable à l'île. Malgré cette décentralisation du pouvoir, les tensions persistent. Le premier ministre actuel, élu en 2013, a entraîné un mouvement vers l'indépendance, un problème qui a été vivement débattu au cours des dernières années. Le Groenland s'est aussi retiré de la Communauté européenne en 1985, le seul territoire ou pays à le faire jusqu'au vote récent de la Grande-Bretagne qui a décidé de faire pareil (Gad, 2014).

Les îles Féroé

Les îles Féroé sont aussi une région autonome du Danemark qui est responsable de ses relations étrangères et de sa défense ainsi que de lui fournir un appui financier. Il a été difficile d'en arriver à ces ententes. Un référendum sur l'indépendance a été abandonné en 2001 après que le pays d'origine a indiqué qu'il cesserait son aide si le vote était affirmatif.

¹ Pour une analyse plus détaillée du Nord de l'Ontario par rapport à d'autres comparateurs, voir MacKinnon (2015).

Par ailleurs, le Danemark a également indiqué qu'il réexaminerait les ententes de subvention si les îles bénéficiaient du pétrole et du gaz qui devaient se trouver dans la région. Ces derniers n'ont toujours pas été découverts.

Les îles d'Åland

Le groupe d'îles d'Åland se trouve dans la mer Baltique entre la Suède et la Finlande. Bien que la langue officielle soit le suédois, le territoire est une région autonome de la Finlande. Au début du vingtième siècle, après plusieurs années de difficultés et de conflits, les disputes territoriales étaient arbitrées par la Société des Nations.

Les îles d'Åland possèdent aussi leur propre parlement, même si leur population ne compte que 25 000 habitants. La relation de gouvernance de ce territoire avec la Finlande a été renégociée trois fois au cours des dernières décennies. En tant que membre de l'Union européenne, ce groupe d'îles possède un protocole spécial permettant de définir cette relation (Åland, 2013). Toutefois, la plupart des observateurs se poseraient des questions en ce qui concerne le rapport coûts-avantages de ces arrangements complexes de gouvernance pour une aussi petite population.

L'Écosse

L'évolution de la gouvernance a été un long processus pour l'Écosse. Le développement principal actuel est celui de la décentralisation du gouvernement national du Royaume-Uni qui a eu lieu en trois étapes jusqu'à présent, en commençant en 1998 avec la création d'un parlement écossais séparé ayant le pouvoir de légiférer dans de nombreuses zones d'autorité décentralisées.

Le nombre de ces zones a augmenté considérablement en 2012, et a augmenté de nouveau à la suite du référendum de 2014 sur l'indépendance². Le résultat, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), fera de l'Écosse «l'un des gouvernements décentralisés les plus puissants du monde» (Scotland Office, 3). Cependant, malgré ces changements, le parlement écossais semble avoir moins de pouvoirs que les législatures des provinces canadiennes.

L'évolution des arrangements de gouvernance en Écosse a été source de complications et de discorde, et on s'attend à en voir davantage à l'avenir (voir Cairney, 2015). La gouvernance future de l'Écosse est difficile à prédire.

Malgré la victoire relativement étroite des partisans du «non» dans le référendum sur l'indépendance, le portrait a été embrouillé par le soutien enthousiasmé des électeurs écossais pour rester dans l'Union européenne, alors que dans son ensemble, la majorité du Royaume-Uni a voté pour quitter celle-ci dans le référendum récent «Brexit». En outre, l'effondrement des prix du pétrole — qui fait partie de l'incertitude mondiale sur les marchés des produits de base — risque d'avoir eu une influence majeure sur l'évolution de la relation entre l'Écosse et le reste du Royaume-Uni.

Le Pays de Galles

Bien que les discussions sur l'attribution de pouvoirs accrus au Pays de Galles, une principauté du Royaume-Uni, aient été entamées peu de temps après la Seconde Guerre mondiale, celles-ci n'ont donné lieu qu'à un ministère séparé, soit le Welsh Office. Les opinions étaient étroitement divisées lorsque la décentralisation des pouvoirs a été présentée. Bien qu'un référendum sur la décentralisation ait été initialement rejeté, il a été approuvé lors d'un deuxième référendum en 1997. Le résultat a été la mise en place de l'Assemblée nationale du Pays de Galles, mais avec des responsabilités décentralisées et plus restreintes qu'en Écosse (Commission on Devolution in Wales, 2012). Il reste toujours de nettes différences en ce qui a trait aux arrangements actuels, et d'autres propositions ont été présentées pour une plus grande décentralisation à la suite du référendum sur l'indépendance écossaise. En 2015, l'ancien secrétaire d'État du Pays de Galles, Stephen Crabb, a suggéré que les processus de négociation récents avaient été «précipités et insatisfaisants» (Watt, 2015), tandis que d'autres politiciens gallois se sont plaints que des projets pour une plus grande décentralisation étaient «de troisième ordre» (Green, 2015).

La Tennessee Valley Authority

La Tennessee Valley Authority (TVA) est un exemple unique de gouvernance régionale. Établie par le président Franklin D. Roosevelt comme une société «vêtue du pouvoir gouvernemental, mais possédant la flexibilité et l'initiative d'une entreprise privée» (Tennessee Valley Authority, n.d.), la TVA dessert plus de neuf millions de personnes dans sept états.

Bien que la TVA soit mieux connue comme productrice d'énergie, ses fonctions comprennent également les questions relatives à l'agriculture, à l'utilisation des terres, au développement des affaires, à la gestion de l'environnement, à la navigation et au développement économique général. La TVA est généralement considérée comme une expérience réussie du croisement des frontières politiques et de l'exécution des programmes. Depuis quelques années,

2 Pour plus de détails, consultez le site web du parlement écossais au <http://www.parliament.scot/>.

le gouvernement fédéral américain cherche, sans succès, à céder la TVA aux autres. Un bon indicateur de la valeur de la TVA est l'opposition généralisée à cette proposition dans une région ayant des valeurs politiques conservatrices à d'autres égards (Yudken, 2015).

Bien que la TVA opère dans un climat différent et dans un pays autre que celui du Nord de l'Ontario, son thème central — soit celui des objectifs du secteur public avec des techniques de gestion du secteur privé — pourrait s'avérer important pour le Nord. Une façon de développer ce thème pourrait être le développement d'alliances avec des sociétés privées ayant beaucoup d'expérience dans la région.

La gouvernance dans les régions du nord des autres provinces et dans le Sud de l'Ontario

En général, les autres provinces gèrent leurs régions du nord grâce à des arrangements ministériels conventionnels et à des ministères des affaires du Nord. Bien qu'on ait fait des efforts pour reconnaître que ces régions du nord ressemblent plus à celles des autres provinces qu'à leurs propres régions du sud, les liens horizontaux entre celles-ci sont sous-développés. Une tentative importante pour traiter ce manque de liens est à travers le Forum des ministres responsables du développement du Nord, présenté ci-dessous.

La Saskatchewan

La Saskatchewan a tenté une approche inhabituelle pour gérer sa région du nord. Entre 1971 et 1991, une vaste gamme de programmes provinciaux a été livrée par le Département du Nord de la Saskatchewan avec son siège à La Ronge. Toutefois, les représentants élus et les fonctionnaires ont trouvé qu'il y avait des arguments contre la séparation entre plusieurs des programmes d'une région et les autres ministères ainsi que le complexe législatif à Régina.

Peut-être que le meilleur jugement sur l'efficacité de cet arrangement réside dans sa courte durée. En 1991, la province est revenue à un nouveau ministère des Affaires du Nord structuré selon des ministères semblables dans d'autres provinces (Quiring, 2006).

Le Québec

Le Nord-du-Québec, qui occupe plus de la moitié de la surface totale de la province, est divisé en deux régions administratives. Le gouvernement de Kativik, la plus septentrionale des deux, est responsable de l'infrastructure du transport, du développement économique, de l'environnement et du service de police, entre autres. La population de Kativik est principalement composée d'Inuits³.

Eeyou Istchee Baie-James, le deuxième district, a été établi récemment en 2014. Le gouvernement régional est responsable de l'aménagement du territoire, du développement économique régional, des arrangements financiers pour appuyer les projets de développement, des lacs et rivières, des parcs, de l'énergie et de la gestion des déchets. Une priorité particulière est accordée aux questions d'aménagement du territoire. L'aspect unique de ce modèle est que le gouvernement est composé de onze représentants cris et de onze représentants non autochtones, avec une présidence qui alterne entre les deux groupes tous les deux ans (CBC News, 2014).

Cependant, la pertinence de l'expérience du Québec avec ces deux territoires est moindre qu'on pourrait l'espérer, puisque leur population totale ne représente que 5 pour cent de celle du Nord de l'Ontario. En outre, la représentation autochtone de la population dans les deux districts québécois est beaucoup plus importante que celle du Nord de l'Ontario. Cette circonstance permet aux Autochtones d'avoir un rôle gouvernemental direct dans les deux districts, ce qui serait difficile à mettre en place dans le Nord ontarien, bien que la gouvernance coopérative puisse être pertinente pour certaines régions ou collectivités au sein cette région. D'autre part, l'Ontario pourrait tirer des leçons de l'expérience du Québec avec la gouvernance régionale étant donné tous ses avantages dans la prestation de programmes sur de vastes zones géographiques.

Le Sud de l'Ontario

Contrairement au Nord de l'Ontario, le Sud de l'Ontario est divisé en comtés qui offrent certaines fonctions au niveau local, telles que les routes artérielles, les services sociaux et les services de santé. Ainsi le Nord de l'Ontario doit se passer de certains avantages importants dans la prestation de services publics. D'autres différences majeures existent entre les deux parties de la province qui pourraient en amener certains à mettre en doute la pertinence de comparer leurs ententes de gouvernance.

3 Consultez le site web de l'Administration régionale Kativik, au <http://www.krg.ca/>.

En fait, toute la province est soumise à des tendances économiques mondiales qui sont sans doute plus importantes que les circonstances locales. De plus, les liens historiques et administratifs entre les deux parties de l'Ontario sont évidemment importants.

Les gouvernements régionaux développés, qui couvrent une grande partie du Sud de l'Ontario, n'existent pas dans le Nord, à l'exception possible de la ville du Grand Sudbury, le successeur de la municipalité régionale de Sudbury⁴.

Au contraire, le Nord de l'Ontario est divisé en districts, bien que l'Association des municipalités de l'Ontario affirme que ceux-ci «ne servent aucune fin municipale» (AMO, 2016). Dans le Sud de l'Ontario, les gouvernements régionaux ont eu l'avantage supplémentaire de réduire les rivalités contre-productives de longue date entre les collectivités. Par exemple, Hespeler, Cambridge et Kitchener ont connu une rivalité constante avant l'introduction de la gouvernance régionale⁵.

Puisqu'ils sont moins nombreux, les gouvernements régionaux facilitent beaucoup la discussion avec les gouvernements supérieurs sur des questions qui préoccupent les régions. Par exemple, la région du Niagara a maintenant trente représentants issus des municipalités locales. Comme résultat, les différences locales sont gérées au niveau local, permettant ainsi à la région de s'exprimer d'une seule voix (Niagara Region, n.d.).

Les ententes de gouvernance semblables à celles du Sud de l'Ontario devraient être très attrayantes pour le Nord de la province pour les raisons citées et pour surmonter les problèmes de longue date découlant d'un manque de collaboration. Conteh et Segsworth affirment qu'«il y a un manque systémique au niveau de la coopération politique parmi les secteurs publics, privés et communautaires ou sans but lucratif dans divers domaines [dans le Nord de l'Ontario]» (2013b : 9).

Les organismes de recherche et de réseautage

La collaboration améliorée, la recherche collaborative et le réseautage à grande échelle constituent une approche moins directe aux questions de gouvernance nord-ontarienne.

activités d'échange d'information, il n'est responsable ni de l'établissement de politiques ni de la prestation de programmes.

Le Forum des ministres responsables du développement du Nord

Créé en 2001, le Forum des ministres responsables du développement du Nord reconnaît les similarités entre le Nord de l'Ontario et les régions du nord des autres provinces. Ses mandats sont de renforcer la coopération, de promouvoir les intérêts sociaux et économiques des habitants du Nord, d'échanger de l'information et, le cas échéant, de recommander des actions que peuvent prendre les gouvernements dans leurs mandats respectifs (Forum des ministres responsables du développement du Nord, n.d.). Bien que le Forum fournisse d'importantes recherches et

Le couloir médian d'expansion

Dans les années 1960, Richard Rohmer a proposé qu'un couloir médian d'expansion soit créé au Canada afin de mettre en place la nouvelle infrastructure étendue qui serait nécessaire pour soutenir le développement et pour peupler davantage la région médiane du Nord. Après de longues discussions, la proposition s'est estompée, mais elle a refait surface à quelques reprises depuis, avec peu de résultats véritables (Van Nostrand, 2014).

Le Forum des ministres responsables du développement du Nord ainsi que les propositions pour un couloir médian d'expansion reflètent un thème de grande importance que les Canadiens n'ont pas

4 Note de l'éditeur : Il existe plusieurs organisations régionales offrant des services dans le nord de l'Ontario. Parmi elles on compte les Conseils d'Administration de District des Services Sociaux, les Commissions de Services de District, les Réseau Locaux d'Intégration des Services de Santé et les Conseils de Santé. Bien que pour l'instant ces organisations soient limitées à l'administration locale de services, elles démontrent l'intérêt d'une coordination régionale. Ces organisations pourraient, en théorie, être la base d'une gouvernance régionale réellement indépendante. Cela demanderait, en revanche, un changement significatif dans leurs autorités légales et dans leurs structures de responsabilités. De plus, cela requerrait, comme indiqué dans ce rapport, des liens structurels et une autorité partagée avec les communautés et peuples autochtones du nord.

5 Anciennement employé par le ministère du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales de l'Ontario, l'auteur a participé à des affaires d'intérêt régional lors de la planification ou de la mise en œuvre de plusieurs gouvernements régionaux.

encore pleinement pris en compte. En matière de démographie, de développement économique, de traits sociaux et de l'environnement, il existe davantage de similarités entre les régions du nord de chaque province qu'avec leurs régions du sud respectives, et elles sont mal desservies par rapport aux trois territoires du Nord. Selon deux observateurs éminents, il s'agit d'une crise de gouvernance en soi (Coates and Poelzer, 2014).

Le Conseil nordique

Le Conseil nordique est un mécanisme important de collaboration reliant le Danemark, la Finlande, la Norvège, la Suède et l'Islande. Quatre-vingt-sept délégués des corps législatifs de ces pays se rencontrent régulièrement pour traiter un large éventail de problèmes communs à tous. Un Conseil des ministres appuie et coordonne le travail.

Ce qui est maintenant connu comme le modèle nordique est apparu après la Seconde Guerre mondiale suivant des siècles de disputes, de guerres et de conflits dans la région. Le changement a été dramatique : le modèle est maintenant caractérisé par plusieurs niveaux d'ententes de collaboration en matière de culture, d'éducation, de bien-être, de droits civils, de l'environnement et du commerce. Il existe un programme convenu de planification de recherche et de politiques, bien que la mise en œuvre effective des changements de législation et de programmes appartienne toujours aux législateurs nationaux.

Le conseiller principal du Conseil nordique note que «tout le monde sait que la coopération nordique est respectée : plusieurs pays et régions dans le monde ont les yeux tournés vers les pays nordiques et sur l'Arctique et ils considèrent cette coopération très admirable. La coopération nordique est unique» (Qvistgaard 2015).

Le Conseil de l'Arctique

Fondé en 1996, le Conseil de l'Arctique a huit membres : le Canada, le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Russie, la Suède et les États-Unis. Plusieurs organisations de peuples autochtones y sont des participants permanents (Arctic Council, 1996). Quelques autres pays qui n'ont pas de région dans l'Arctique, y compris la Chine, le Japon et le Royaume-Uni, sont des observateurs permanents au sein du Conseil de l'Arctique. L'Union européenne a demandé sans avoir encore obtenu le statut d'observateur. Ce niveau d'intérêt démontre la pertinence du Conseil et de ses programmes.

Le Conseil a six groupes de travail qui traitent des contaminants, de la surveillance et l'évaluation, de la conservation de la flore et de la faune, de l'environnement et du développement durable de l'Arctique. En outre, le Conseil a décidé en 2009 de se concentrer sur la recherche et le sauvetage dans l'Arctique, sur les normes de sécurité pour la production de pétrole et de gaz, et sur la limitation des facteurs à base de dioxyde de carbone qui contribuent au changement climatique (Axworthy, Koivurova et Hasana, 2012). Les réunions du Conseil ont lieu tous les deux ans et sont normalement fréquentées par les ministres des Affaires étrangères des pays membres. Les réunions génèrent un intérêt public important et les décisions sont prises par consensus.

Au cours des dernières années, le Conseil a survécu aux tensions accrues entre la Russie et d'autres membres, fonctionnant relativement bien avec peu de controverse sur une période de vingt ans. La plupart des observateurs considèrent que celui-ci a bien réussi à attirer l'attention du public envers la région, les possibilités et les problèmes de l'Arctique.



Conclusions générales à partir des expériences d'ailleurs

La pertinence des expériences de gouvernance d'ailleurs pour le Nord de l'Ontario peut être évaluée en relation à quelques critères :

- Ces modèles de gouvernance sont-ils en place depuis assez longtemps pour obtenir des résultats positifs?
- Ces ententes sont-elles généralement appuyées sans qu'il y ait de divisions graves en ce qui les concerne?
- La population desservie par chaque modèle est-elle assez grande pour permettre une comparaison avec le Nord de l'Ontario?
- Les ressources utilisées pour chaque entente sont-elles raisonnables par rapport à la population desservie?
- Dans chaque cas, y a-t-il suffisamment de similarités entre les environnements constitutionnels et politiques et le Nord de l'Ontario pour permettre une adaptation facile des leçons venues d'ailleurs?

Selon ces critères, les ententes de gouvernance impliquant la décentralisation des pouvoirs des autres gouvernements sont à éviter. Dans presque tous les exemples cités — le Groenland, les îles Féroé, l'Écosse et le Pays de Galles —, la décentralisation a été à la fois prolongée et conflictuelle, et elle le demeure toujours. Ces expériences suggèrent que le transfert de certains pouvoirs provinciaux à un nouveau type d'assemblée du Nord ou même à une nouvelle province du Nord de l'Ontario, comme suggéré par certains, entraînerait probablement des années et peut-être même des décennies de division, et impliquerait d'importantes questions constitutionnelles.

D'autres possibilités existent pour une nouvelle compétence administrative ou pour des compétences dans le Nord de l'Ontario qui offriraient des services existants, y compris les services municipaux. Au Québec, par exemple, Kativik opère sans grande difficulté depuis quarante-cinq ans, et ce modèle a depuis été élargi avec la création d'Eeyou Istchee Baie-James en 2014.

L'exemple de la Tennessee Valley Authority semble aussi pertinent. La TVA fournit des services communs sur une vaste région qui englobe plusieurs compétences, et peut être considérée comme un partenariat important du secteur public/privé qui a certainement résisté au passage du temps. En outre, les ententes de collaboration décrites ci-dessus — soit le Conseil nordique, le Conseil de l'Arctique et le Forum des ministres responsables du développement du Nord —

qui ont opéré sur des périodes de temps raisonnables peuvent démontrer des réalisations considérables, et ne sont ni controversées ni conflictuelles.

De nombreux efforts ont été déployés pour évaluer le gouvernement régional ontarien au cours des soixante ans depuis la création du premier modèle de gouvernance à Toronto. Il est difficile de généraliser à partir de ces expériences parce que, comme le note une étude de la Banque mondiale sur le financement municipal : «Aucun de ces modèles ne se démarque. La structure de gouvernance appropriée de n'importe quelle municipalité dépendra de caractéristiques spécifiques : la nature des services offerts, les sources de revenus dont elle dispose, la taille et l'emplacement de la municipalité, la taille de la municipalité par rapport à l'état ou à la province ou au pays dans son ensemble, la nature des relations intergouvernementales, la tradition de coopération avec les municipalités avoisinantes ainsi que d'autres facteurs» (Slack, 2006 : 101).

Il est possible, cependant, d'examiner l'administration régionale de la programmation pour différents types de responsabilités municipales.

Par exemple, dans une étude des activités de développement économique municipal, la Chambre de commerce de Brockville et du district souligne la réussite des structures économiques régionales de l'Ontario et recommande la mise en place d'une organisation de développement régional de comté pour le district de Leeds et Grenville (Brockville and District Chamber of Commerce, n.d.). Une étude semblable de Terre-Neuve-et-Labrador s'avère également pertinente pour le Nord de l'Ontario étant donné les similitudes importantes des structures économiques des deux régions. L'étude note que les organisations régionales ont été couronnées de succès dans cette province et que la coopération, la collaboration et les actions régionales sont cruciales pour le développement général (Vodden, Hall et Freshwater, 2013).

Certains des critères énumérés ci-dessus par rapport à d'autres compétences sont également pertinents. Les gouvernements régionaux couvrent la majorité du Sud de l'Ontario, génèrent peu de controverse constante une fois qu'ils sont opérationnels et, dans au moins un cas, servent d'étape intermédiaire pour une future intégration complète. Les gouvernements régionaux permettent également des voix plus fortes dans les forums provinciaux et nationaux puisque les désaccords et les controverses sont gérés localement.

Dans l'ensemble, les preuves disponibles suggèrent fortement que la gouvernance régionale serait un grand pas en avant pour le Nord de l'Ontario, mais il est probable que les structures les plus appropriées varieraient en fonction de leur emplacement et de leur taille. À l'avenir, la question de savoir si les nouveaux gouvernements régionaux du Nord de l'Ontario devraient être des structures à un ou à deux paliers nécessiterait un examen plus détaillé.

La gouvernance des Autochtones

Les communautés autochtones de l'Ontario, particulièrement les collectivités des Premières Nations, sont confrontées à d'extraordinaires problèmes de gouvernance et des changements substantiels à ce niveau pourraient grandement améliorer les conditions économiques et sociales de ces peuples. En effet, plusieurs changements positifs pourraient être effectués sans action gouvernementale ni changement de politique.

Il y a eu beaucoup de commentaires décrivant les sérieux obstacles à une bonne gouvernance dans les réserves. Ceux-ci comprennent la petite taille de plusieurs collectivités des Premières Nations, les structures gouvernementales qui sont beaucoup trop grandes par rapport aux populations desservies, la propriété publique des terres, la propriété foncière collective, le manque de responsabilité en raison de l'absence de collecte locale des impôts ainsi que beaucoup d'autres facteurs (voir, par exemple, Flanagan, Alcantara, et Le Dressay, 2010).

Le manque d'égalité au niveau des conditions économiques et sociales pour les Premières Nations dans le Nord de l'Ontario a été amplement documenté depuis plusieurs années. Selon presque tous les critères mesurables, le bien-être économique et social des peuples autochtones demeure bien en deçà de celui du reste de la population (Ontario Ministry of Aboriginal Affairs, 2015)⁶.

Dans un indice de bien-être des collectivités élaboré par le gouvernement fédéral afin de faciliter l'analyse des questions touchant les Premières Nations, deux collectivités autochtones se sont placées parmi les cent meilleures collectivités canadiennes, alors que quatre-vingt-dix-huit parmi les cent collectivités ayant le plus faible rendement étaient composées des Premières Nations (Graham, 2015). De telles disparités importantes, qui existent depuis des décennies, ne peuvent être attribuées uniquement aux cycles économiques ou commerciaux ni aux crises financières épisodiques. L'histoire et la gouvernance doivent jouer des rôles importants et celles-ci sont étroitement liées à la fois pour les peuples autochtones et pour l'ensemble de la population du Nord de l'Ontario.

En 2004, la population totale inscrite des Premières Nations comptait 163 654, dont 79 186 qui vivaient dans les réserves et 82 852 qui vivaient hors réserve (ministère des Affaires autochtones de l'Ontario, 2015). En 2006, pour l'ensemble du Canada, 300 755 des 698 025 citoyens des Premières Nations vivaient hors réserve (Milke, b1).

Entre 2001 et 2006, la proportion d'autochtones qui vivaient hors réserve ou à l'extérieur des communautés traditionnelles des Premières Nations a augmenté considérablement, bien que les chiffres varient selon qu'ils sont publiés par les gouvernements municipaux, provinciaux ou fédéraux ou par d'autres organismes. Milke en conclut qu'une plus grande proportion de membres des Premières Nations vivait hors réserve en 2006 par rapport à 2001 (Milke, b1).

L'emplacement géographique est important. Les revenus de citoyens autochtones vivant hors réserve sont beaucoup plus élevés que ceux qui vivent dans les réserves. En 2006, le ministère des Affaires autochtones de l'Ontario a fait remarquer que «le revenu personnel moyen des peuples des Premières Nations est de 24 000 \$. Ce chiffre est en deçà des moyennes pour les Métis et pour la population non autochtone, soit 29 000 \$ et 38 000 \$ respectivement. Dans l'ensemble, les membres des Premières Nations ont un revenu personnel moyen plus élevé que ceux qui vivent dans les réserves. Le revenu annuel moyen de ces derniers est de 17 000 \$» (ministère des Affaires autochtones, «Quick Facts», 2015).

Une grande partie de cette disparité est sans doute le résultat de facteurs géographiques et autres. Cependant, le fait que le bien-être économique et les conditions de vie soient tellement meilleurs hors réserve doit servir, du moins en partie, de commentaire sur la gouvernance et sur les problèmes liés aux possibilités dans les réserves par rapport à l'extérieur. En bref, beaucoup d'Autochtones votent avec leurs pieds. On ne peut s'attendre raisonnablement à ce que des collectivités des Premières Nations aussi petites que la plupart de celles du Nord de l'Ontario puissent offrir la gouvernance nécessaire pour une convergence durable du bien-être économique avec d'autres collectivités du Nord ou pour participer pleinement à des structures et des possibilités économiques mondiales.

6 Ce ministère est maintenant le ministère des Relations avec les Autochtones et de la Réconciliation. Le document intitulé «First Nations in Ontario Quick Facts» n'est plus disponible sur le site web du gouvernement. L'auteur a travaillé à partir d'une version imprimée en 2015.

John Graham note que « dans le reste du Canada et ailleurs dans le monde occidental, les gouvernements locaux desservant quelque 600 personnes ont des responsabilités qui se limitent aux loisirs, aux trottoirs et aux rues, et peut-être aux réseaux d'eau et d'égouts. Aucun pays n'assigne à des collectivités aussi petites des responsabilités relevant des 'trois grands' domaines de l'éducation, de la santé et de l'aide sociale, et encore moins dans d'autres domaines complexes tels que le service de police, la gestion des ressources naturelles, le développement économique, la gestion environnementale et ainsi de suite » (2012 : 39).

La répartition changeante des peuples des Premières Nations soulève une question connexe de gouvernance : accorde-t-on suffisamment d'attention aux questions liées à la population urbaine des Premières Nations par rapport à la plus petite population dans les réserves ?

Nouvelles directions possibles pour les peuples et collectivités des Premières Nations

Afin d'effectuer des changements pour améliorer la gouvernance dans les collectivités des Premières Nations du Nord de l'Ontario, les chefs autochtones devraient considérer de nouvelles directions stratégiques. Une telle direction consiste à considérer l'expérience des peuples autochtones ailleurs au Canada ainsi que dans d'autres pays et à les appliquer à la région.

Une autre approche serait de reconnaître la capacité limitée qu'ont les gouvernements pour résoudre plusieurs des problèmes des Autochtones. Ce n'est pas que les gouvernements n'ont pas essayé, du moins en matière de financement. Rajustées selon le taux de l'inflation, les dépenses fédérales sur les questions autochtones ont augmenté de 882 pour cent par membre inscrit des Premières Nations entre les années financières 1949-1950 et 2011-2012; en revanche, les dépenses de programmes fédéraux par habitant pour l'ensemble du Canada au cours de cette période ont augmenté de 387 pour cent. Les dépenses provinciales par membre inscrit des Premières Nations ont augmenté de 985 pour cent entre les années financières 1993-1994 et 2011-2012, comparativement à une hausse de 25 pour cent pour tous les Canadiens (Milke, 2013a). Malgré ces efforts, le statut économique et social de la majorité des collectivités des Premières Nations demeure faible et bien en deçà de celui des autres collectivités nord-ontariennes. Il est clair que l'argent seul ne peut résoudre ces problèmes. Au lieu, il est presque certain que le leadership nécessaire au changement devra venir de l'intérieur de la communauté autochtone.

Les chefs autochtones devraient également reconnaître que les projets de ressources et les industries primaires risquent de devenir beaucoup moins importants en tant que sources futures de croissance que dans les dernières décennies. Les secteurs primaires et les grands projets de ressources ont beaucoup été accentués dans la plupart des études récentes sur les possibilités économiques autochtones. Cet accent est sûrement déplacé : le secteur des services ainsi que l'innovation connexe représentent désormais environ 80 pour cent des emplois dans la plupart des pays avancés (Piketty, 2014).

Il est aussi probable que dans les années à venir, la croissance dans les secteurs producteurs de biens sera atténuée par une croissance plus lente en Chine et dans le monde, ce qui laisse entendre qu'une demande modérée des produits de base risque de devenir une réalité de la vie pendant plusieurs années. Une étude récente de la Banque mondiale prédit que parmi les quarante-six produits de base qu'elle contrôle, trente-sept d'entre eux subiront une chute. De plus, les baisses de prix prévues ne sont pas susceptibles d'être de courte durée, car elles sont liées à une croissance plus lente dans les marchés émergents, une tendance qui devrait se poursuivre (Cosgrave, 2016).

Ces tendances n'augurent pas bien pour les collectivités et les régions qui fondent leurs espoirs pour l'avenir sur les secteurs primaires. Les possibilités d'emploi dans le secteur primaire sont importantes — elles emploient directement 6,5 % de la main-d'œuvre et beaucoup plus indirectement —, mais il est presque certain qu'elles ne suffiront pas, ni pour la communauté autochtone, ni pour l'ensemble du Nord de l'Ontario.

Conclusions et recommandations

Aucun modèle prêt-à-porter de philosophie ou de structure de gouvernance provenant d'autres régions nordiques ne pourrait être facilement adapté au Nord de l'Ontario. Bien qu'il soit possible d'imaginer certains modèles dans lesquels le pouvoir a été transféré des gouvernements supérieurs vers les régions, la plupart de ces approches nécessiteraient des changements législatifs ou des accords complexes qui se sont avérés conflictuels ailleurs.

Au lieu de cela, les Ontariens et les Ontariennes du Nord devront penser de façon créative et percevoir leur région sous un angle différent. Par exemple, la Northwestern Ontario Municipal Association, la Northeastern Ontario Municipal Association et le gouvernement provincial devraient étudier conjointement la possibilité de créer de nouveaux gouvernements régionaux semblables à ceux du Sud de l'Ontario. La gouvernance régionale rassemblerait les collectivités dans une région ayant plusieurs divisions internes et elle permettrait des économies à plus grande échelle dans la prestation des services municipaux actuels. Elle pourrait également tirer parti de la vaste expérience — généralement positive — de la gouvernance régionale au Québec et dans le Sud de l'Ontario.

Ces gouvernements régionaux devraient inclure des représentants élus des peuples des Premières Nations, peut-être en fonction de leur pourcentage de la population dans chaque district. Bien que cette variante du modèle québécois constitue un précédent pour l'Ontario, il ne s'agit pas d'une co-gouvernance. Au contraire, ses objectifs seraient d'assurer que les voix autochtones se fassent entendre et d'encourager les dirigeants autochtones à contribuer pleinement et systématiquement aux nouvelles ententes de gouvernance pour le bien de l'ensemble de la communauté du Nord.

Plusieurs critères pourraient être utilisés pour déterminer le nombre et les attributs appropriés de nouveaux gouvernements régionaux :

- Chacun devrait être centré sur une collectivité importante existante pour assurer une masse critique et pour relier les régions urbaines et suburbaines entre elles. Telle fut l'approche adoptée par la municipalité régionale de Sudbury et par son successeur, la Ville du Grand Sudbury, au cours de leur croissance.
- La forme et la taille de chaque région devraient être influencées par des économies d'échelle dans la prestation des services publics. Lorsque les avantages de taille sont considérables, ces services devraient être instaurés dans des municipalités qui sont aussi grandes que possible.

D'autres services, tels que la gestion des stationnements, devraient être fournis par le niveau de gouvernement municipal qui est le plus proche de la population.

- La géographie naturelle devrait jouer un rôle. L'île Manitoulin, par exemple, devrait être traitée comme une municipalité comme le comté de Prince Edward dans le Sud, qui est séparé du reste de l'Ontario par la baie de Quinte ainsi que par un canal.
- Les nouvelles frontières devraient être situées aussi près que possible des limites de secteur actuelles. Bien que ces districts ne servent aucun objectif municipal particulier, ils ont évolué naturellement et les gens y sont habitués.
- Les affinités qui existent avec les régions des provinces voisines devraient être prises en compte. Par exemple, une structure régionale centrée sur Kenora devrait être formée, en partie, par les nombreux liens entre cette région et le Manitoba. De même, toute structure régionale dans la région du lac Témiscamingue devrait être influencée par les nombreux liens culturels et linguistiques qui existent avec la région du Québec sur la rive est du lac.
- L'Ontario et les gouvernements fédéraux devraient traiter le Nord de l'Ontario comme s'il était une province distincte pour les besoins d'analyse économique et statistique — possiblement l'étape la plus importante qu'ils pourraient entreprendre pour améliorer la gouvernance dans la région (Cuddy, 2016). La population du Nord de l'Ontario est presque aussi grande que celle de la Nouvelle-Écosse, et la région devrait être traitée en conséquence dans le système statistique national (MacKinnon, 2015). Une bonne gouvernance nécessite de bonnes informations de base concernant les variables économiques et sociales standard, mais cette information est insuffisante dans le Nord de l'Ontario, tel que l'ont fait observer plusieurs commentateurs (voir, par exemple, Segsworth, 2013).
- Le gouvernement ontarien devrait proposer, en collaboration avec d'autres provinces, que le Forum des ministres responsables du développement du Nord soit amélioré considérablement et que son infrastructure soit renforcée. Ailleurs, les ententes de réseautage ont généralement été réussies, et le Canada et l'Ontario devraient tirer parti de cette expérience. Trois nouvelles directions possibles seraient une plus grande participation de la part des législateurs dans chaque compétence, un secrétariat important permanent et des réunions publiques.
- Les dirigeants du Nord, particulièrement ceux des Premières Nations, devraient entamer le processus ardu consistant à dévier les efforts qui favorisent le

développement économique dont les initiatives dépendent du gouvernement vers des efforts qui peuvent être réalisés en collaboration avec le secteur privé.

Une approche possible provient de l'expérience de la Nouvelle-Écosse. Dans cette province, une commission de planification économique a été créée sur une base volontaire en 1963 et opère depuis plus de quarante ans. Au cours des premières années de son existence, cet organisme a été une partie importante des efforts de planification de la Nouvelle-Écosse (Memory NS, n.d.). Un organisme semblable devrait être créée dans le Nord de l'Ontario avec la participation des chambres de commerce, d'organisations nationales comme le Conference Board of Canada, de l'Alliance des manufacturiers et des exportateurs, des organismes de l'emploi, des dirigeants d'affaires, des centres régionaux de recherche comme l'Institut des politiques du Nord et des représentants des Premières Nations.

Un tel organisme pourrait servir de conseiller en ce qui concerne les plans gouvernementaux et le développement économique, mais son objectif premier serait d'encourager une plus grande autonomie, un leadership privé, une plus grande exposition à l'économie mondiale et une exposition «sur le terrain» aux compétences économiques les plus réussies du monde.

- Les collectivités des Premières Nations devraient envisager des ententes de gouvernance notablement différentes pour aider leur convergence vers des niveaux de revenu tels qu'ils existent ailleurs. La première étape pourrait être d'établir un organisme d'accréditation ou d'être jumelés avec un organisme existant afin d'avoir un point de repère pour la performance gouvernementale des collectivités des Premières Nations. Ce processus difficile serait à base volontaire et certains incitatifs gouvernementaux pourraient être nécessaires afin de le lancer. Cependant, un tel organisme permettrait une grande amélioration au niveau du jugement par les peuples des Premières Nations en ce qui concerne la performance des ententes de gouvernance actuelles.

- La deuxième étape serait de transformer et de mettre à jour l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, dont le mandat actuel est de fournir des services consultatifs et techniques à toutes les collectivités des Premières Nations dans la province. Le mandat de la société pourrait être élargi pour inclure la gestion de la prestation des services publics selon un contrat avec les collectivités autochtones qui sont trop petites pour en assurer à elles seules la prestation de façon efficace. La société pourrait également fournir une assistance à la programmation transitionnelle ainsi qu'un appui aux membres des Premières Nations qui choisissent de vivre hors réserve.

Une autre étude menée par l'auteur a démontré que sous la loupe des expériences venues d'ailleurs, l'examen de la sous-performance du Nord de l'Ontario pourrait mener à des politiques innovatrices utiles (MacKinnon, 2015). Cette étude a mené à une conclusion semblable en ce qui concerne la gouvernance. Le Nord de l'Ontario en a beaucoup à apprendre, particulièrement à partir des expériences du Québec, du modèle en place dans le Sud de l'Ontario et des grandes organisations nationales et internationales de réseautage et de collaboration. Ce qu'il faut au Nord de l'Ontario, c'est une volonté d'effectuer des changements majeurs en travaillant dans le cadre de dispositions constitutionnelles et de structures politiques existantes; de développer une identité régionale plus forte; et de prendre davantage de responsabilités pour son propre avenir.

Références

- Åland. 2013. « Åland's autonomy. » Mariehamn, Åland. Repéré à <http://www.aland.ax/en/facts-about-aland/aland-autonomy/> le 22 janvier 2016.
- AMO (Association of Municipalities of Ontario). 2016. « Ontario municipalities. » Repéré à <http://www.amo.on.ca/AMO-Content/Municipal-101/Ontario-Municipalities>.
- Arctic Council. 1996. « Declaration on the establishment of the Arctic Council. » le 19 septembre. Repéré à https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/00_ottawa_decl_1996_signed%20%284%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Axworthy, Thomas, Timo Koivurova et Waliul Hasanat, dirs. 2012. *The Arctic Council : Its place in the future of Arctic governance*. Toronto : University of Toronto, Munk School of Global Affairs.
- Brockville and District Chamber of Commerce. n.d. « The benefits of a regional economic development organization. » [Brockville], ON. Repéré à <http://www.gananoque.ca/sites/gananoque.ca/files/meetings/supporting-materials/Regional%20Economic%20Development%20Report%20-%20Brockville%20Chamber%20%20Aug.pdf>.
- Bromilow, Catherine et Elaine Garvey. 2011. *Board effectiveness : What works best*. Altamonte Springs, FL : Institute of Internal Auditors Foundation.
- Business Week. 2014. « A well deserved prize : Recognition for an economist who came up with ways to measure poverty and consumption. » Éditorial, 19–25 octobre, 18.
- Cairney, Paul. 2015. « Five reasons Scottish devolution plans are doomed to failure. » *Conversation*, 15 mai. Repéré à <http://theconversation.com/five-reasons-scottish-devolution-plans-are-doomed-to-failure-41915>.
- CBC News. 2014. « Eeyou Istchee-James Bay government launches in Quebec. » 21 janvier. Repéré à <http://www.cbc.ca/news/canada/north/eeyou-istchee-james-bay-government-launches-in-quebec-1.2504781>.
- Coates, Ken et Greg Poelzer. 2014. « It's time to end the neglect of Canada's 'Provincial Norths'. » *MLI Commentary*. Ottawa : Macdonald-Laurier Institute. Avril. Repéré à <http://www.macdonaldlaurier.ca/mli-commentary-its-time-to-end-the-neglect-of-canadas-provincial-norths/>.
- Commission on Devolution in Wales. 2012. *Empowerment and responsibility : Financial powers to strengthen Wales*. Cardiff. Repéré à <http://gov.wales/docs/caecd/publications/140320silk1en.pdf>.
- Conteh, Charles et Bob Segsworth, éd. 2013a. *Governance in Northern Ontario : Economic development and policy making*. Toronto : University of Toronto Press.
- . 2013b. « Introduction. » Dans *Governance in Northern Ontario : Economic development and policy making*, éd. Charles Conteh et Bob Segsworth, 3–15. Toronto : University of Toronto Press.
- Cosgrave, Jenny. 2016. « World Bank slashes outlook for 80% of commodity prices. » *CNBC*, 26 janvier. Repéré à <http://www.cnbc.com/2016/01/26/>.
- Cuddy, James. 2016. « Porter attention aux détails : comment la suppression des données et l'agrégation au niveau provincial déforment les réalités du nord de l'Ontario. » Note d'information 6. Thunder Bay, ON : Northern Policy Institute. Repéré à <http://www.northernpolicy.ca/upload/documents/publications/briefing-notes/data-suppression-fr.pdf>.
- Flanagan, Tom, Christopher Alcantara et André Le Dressay. 2010. *Beyond the Indian Act : Restoring Aboriginal property rights*. Montreal; Kingston, ON : McGill-Queen's University Press.
- Forum des ministres responsables du développement du Nord. n.d. « Qui sommes-nous? » Repéré à http://www.focusnorth.ca/french/about_us.php le 22 janvier, 2016.
- Gad, Ulrik. 2014. « Greenland : A post-Danish sovereign nation state in the making. » *Cooperation and conflict* 49 (1) : 98–118.

- Graham, John. 2012. « Dysfunctional governance : Eleven barriers to progress among Canada's First Nations. » *Inroads* 31 (Summer) : 31–46.
- . 2015. « Closing the well-being gap through improved First Nation governance. » Winnipeg : Frontier Centre for Public Policy.
- Green, Chris. 2015. « Clegg and Cameron hail 'landmark' deal on Welsh devolution. » *Independent*, 27 février. Repéré à <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/clegg-and-cameron-hail-landmark-deal-on-welsh-devolution-10075711.html>.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobaton. 1999. « Governance matters. » Policy Working Paper 2196. Washington, DC : World Bank.
- MacKinnon, David. 2015. « Nouvelle lentille du Nord. Regarder vers l'extérieur est aussi important que vers l'intérieur. » Rapport 3. Thunder Bay, ON : Institut des politiques du Nord. Repéré à <http://www.northernpolicy.ca/upload/documents/publications/research-reports/fr-paper-northern-lens-french-version-15.pdf>.
- Memory NS. n.d. « Nova Scotia Voluntary Planning Board. » Halifax. Repéré à <https://memoryns.ca/nova-scotia-voluntary-planning-board>, le 22 janvier 2016.
- Milke, Mark. 2013a. « Ever higher : Government spending on Canada's Aboriginals since 1947. » Vancouver : Fraser Institute, Centre for Aboriginal Studies.
- . 2013b. « Increasing number of Aboriginals choose not to live on reserves. » *Calgary Herald*, 12 janvier.
- Niagara Region. n.d. « About Niagara region. » Repéré à <https://www.niagararegion.ca/about-niagara/default.aspx?footer=1>.
- Ontario Ministry of Aboriginal Affairs. 2016. « First Nations in Ontario quick facts. » Toronto.
- Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the twenty-first century*. Trans. Arthur Goldhammer.
- Quiring, David. 2006. « North-South relations, 1905 to the 1980s. » *Encyclopedia of Saskatchewan*. Repéré à http://esask.uregina.ca/entry/north-south_relations_1905_to_the_1980s.html.
- Qvistgaard, Nicolai Stampe. 2015. « Nordic Council president : Nordic cooperation relevant for everyone. » Communiqué de presse. UArctic, 29 juin. Repéré à <http://www.uarctic.org/news/2015/6/nordic-cooperation-relevant-for-everyone/>.
- Scotland Office, Government of the UK. 2015. « 5 Things you might not know about Scotland's new powers. » 3 juin. Repéré à <https://www.gov.uk/government/organisations/scotland-office>.
- Segsworth, Bob. 2013. « Results measurement and economic development in Northern Ontario. » *Governance in Northern Ontario : Economic development and policy making*, éd. Charles Conteh et Bob Segsworth, 58–75. Toronto : University of Toronto Press.
- Slack, Enid. 2006. « Fiscal aspects of alternative methods of governing large metropolitan areas. » Dans *Perspectives on fiscal federalism*, éd. Richard M. Bird et François Vaillancourt, 101–22. Washington, DC : World Bank.
- Southcott, Chris. 2013. « Regional economic development and socio-economic change in Northern Ontario. » Dans *Governance in Northern Ontario : Economic development and policy making*, éd. Charles Conteh et Bob Segsworth, 16–42. Toronto : University of Toronto Press.
- Steele, Shelby. 2006. *White guilt : How Blacks and Whites together destroyed the promise of the civil rights era*. New York : Harper Collins.
- Tennessee Valley Authority. n.d. « The 1930s. » Repéré à <https://www.tva.com/About-TVA/Our-History/The-1930s>, le 22 janvier, 2016.
- Van Nostrand, John. 2014. « If we build it, they will stay. » *Walrus*, le 8 septembre. Repéré à <https://thewalrus.ca/if-we-build-it-they-will-stay/>.

- Vodden, Kelly, Heather Hall et David Freshwater. 2013. Understanding regional governance in Newfoundland and Labrador : A survey of regional development organizations. St. John's : Memorial University of Newfoundland. Repéré à https://www.mun.ca/harriscentre/reports/research/2013/1305_UnderstandingRegionalGovernance.pdf.
- Watt, Nicholas. 2015. « Devolution settlement had 'corrosive effect' on UK, says Wales secretary. » Guardian, le 23 juin. Repéré à <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/jun/23/devolution-settlement-corrosive-wales-changes-stephen-crabb>.
- Wolfe, David. 2016. « Ottawa has been ignoring a critical piece of trade advice for 30 years. » Globe and Mail, le 26 mars, B7.
- Yudken, Joel. 2015. « If it ain't broke, don't fix it : Potential impacts of privatizing the Tennessee Valley Authority. » EPI Briefing Paper 402. Washington, DC : Economic Policy Institute.



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, Sudbury, Sault Ste. Marie, et à Kenora. 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.

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

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

Recherche connexe

**Zone boréale/du Canada central :
planifier l'avenir du Canada**

John van Nostrand

**Vrai Nord : Dans quelle mesure le
Nord ontarien est-il « nordique » ?**

Mike Commito

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

Dr. David Robinson

**Nouvelle lentille du Nord : Regarder
vers l'extérieur est aussi important
que vers l'intérieur**

David MacKinnon



NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

northernpolicy.ca