



KNOW THE NORTH
CONNAISSEZ LE NORD

Rapport de recherche | Juin 2026

Servir plus de personnes que l'on ne peut en taxer :

L'impact budgétaire des « populations périphériques » municipales dans le Nord de l'Ontario

Par : William Dunstan

NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

Giwednong Aakomenjigewin Teg
b ΔC2-4σ-4ᶜ P-ᶒᶒ.ᶒᶜ ᶜᶒᶒᶒ-Δbᶒᶒ
Institu dPolitik di Nor
Aen vawnd nor Lee Iway La koonpayeen

northernpolicy.ca

Qui nous sommes :

Président & DG

Charles Cirtwill

Conseil d'administration

Pierre Bélanger (Présidente du conseil)	Jim Madder
Dr. Heather Hall (Vice-président)	Derek Parks
Dr. Brian Tucker (Trésorier)	Eric Rutherford
Charles Cirtwill (Président et Chef de la direction)	Barrie Brayford
Kaylie Dudgeon	Marc Serré
	Meghan Dokuchie

Conseil consultatif

Johanne Baril	Gina Kennedy
Martin Bayer	Winter Dawn
Katie Elliot	Lipscombe
Neil Fox	Dr. George C. Macey
Shane Fugere	John Okonmah
George Graham	Bill Spinney

Conseil de recherche

Hugo Asselin, Ph. D.	Peter Hollings, Ph. D.
Harley d'Entremont, Ph. D.	Brittany Paat
Clark Banack, Ph. D.	Barry Prentice, Ph. D.
Riley Burton	David Robinson, Ph. D.
Kim Falcigno	David Zarifa, Ph. D.
Katie Hartmann Ph. D.	

Déclaration de permission

L'IPN encourage la réutilisation et la redistribution de ses documents publiés, à condition que cette réutilisation ou redistribution soit gratuite pour l'utilisateur final. Nous demandons également que l'utilisation finale soit conforme au mandat de l'IPN en tant qu'organisme de bienfaisance enregistré au niveau fédéral à des fins éducatives et visant à soutenir l'étude factuelle des options et des impacts des politiques. Nous sommes particulièrement heureux lorsque notre matériel est utilisé par des jeunes ou à leur intention. Par la présente, nous autorisons la réutilisation de notre matériel publié sur cette base, à condition que le crédit approprié soit accordé à l'IPN en tant que source originale. Nous apprécierions également d'être informés de cette réutilisation ou redistribution, dans la mesure du possible, par courrier électronique à l'adresse suivante : communications@northernpolicy.ca

Reconnaissance des territoires traditionnels

L'Institut des politiques du Nord (IPN) tient à rendre hommage aux Premiers Peuples sur les territoires traditionnels desquels nous vivons et travaillons. L'IPN est reconnaissant de pouvoir installer ses bureaux ici et exprime sa gratitude envers les générations qui ont pris soin de ces terres. Nos bureaux principaux :

→ Thunder Bay est située sur le territoire du Traité Robinson-Superior, et ces terres constituent le territoire traditionnel des Anishnaabeg et de la Première Nation de Fort William. C'est ici que, avec la contribution des Métis de la région, une petite communauté florissante s'est développée pour devenir ce qui est aujourd'hui Thunder Bay.

→ Timmins est située sur les terres traditionnelles de la Première Nation de Mattagami, de la Première Nation de Flying Post et de la Première Nation de Matachewan, qui abritent de nombreux peuples Ojibwés, Cris, Oji-Cris, Algonquins et Métis. La ville se trouve sur le territoire du Traité 9 (également connu sous le nom de Traité de la Baie-James), imprégné de la riche histoire autochtone de nombreux peuples Premières Nations, des Métis et des Inuits.

→ Chaque collectivité du Nord de l'Ontario abrite de nombreux peuples Premières Nations, des Métis et des Inuits.

Nous reconnaissons et apprécions le lien historique qui unit les peuples autochtones à ces territoires. Nous soutenons leurs efforts pour préserver et développer leurs nations. Nous reconnaissons également les contributions qu'ils ont apportées à l'épanouissement et au renforcement des collectivités locales, de la province et du Canada.

À propos de l'auteur



William Dunstan



William Dunstan est vice-président, recherche à l'Institut des politiques du Nord. Il s'est installé dans le Nord de l'Ontario en 2021 grâce au programme Expérience Nord de l'IPN et a vécu à Hearst, Timmins et Kirkland Lake. William est titulaire d'un baccalauréat en affaires publiques et gestion des politiques de l'Université Carleton et d'une maîtrise en politiques publiques de l'Université de Calgary.



Table des matières

Résumé	5
Introduction et contexte des territoires non érigés en municipalité	6
Méthodes de recherche	8
Explication de base	8
Estimation des populations périphériques	8
Mesure de la relation entre la taille relative des populations périphériques et les dépenses municipales	10
Limites des données	12
Résultats : la relation entre les populations périphériques et les dépenses municipales	13
Mise en contexte des résultats	17
Comprendre les données	18
Pourquoi les populations périphériques sont-elles associées à des dépenses plus élevées pour certains services ?	18
Pourquoi les populations périphériques sont-elles associées à une baisse des dépenses pour certains services ?	19
Causalité inverse : et si des dépenses plus élevées entraînaient une augmentation des populations périphériques ?	20
Conclusion et options politiques	22
Références	24
Annexe : Résultats des calculs relatifs aux populations périphériques	26



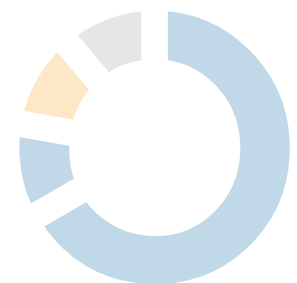
Résumé

Les dirigeants municipaux du Nord de l'Ontario expriment depuis longtemps leurs préoccupations quant à l'impact financier lié à la prise en charge des « populations périphériques ». Dans ce contexte, la population périphérique d'une municipalité désigne le groupe de personnes (1) qui vivent dans des territoires non érigés en municipalité proches de la municipalité et (2) pour qui cette municipalité constitue le principal centre de population avec lequel elles interagissent dans leur vie sociale et économique. Il est difficile de mesurer directement l'impact fiscal des populations périphériques, car les municipalités ne peuvent pas facilement déterminer quelle part de leurs dépenses est consacrée à la prise en charge des non-résidents. Le présent rapport adopte une approche alternative et mesure la relation entre la taille relative des populations périphériques des municipalités et leurs dépenses par habitant. Cette approche ne permet pas de déterminer l'impact fiscal des populations périphériques dans des communautés spécifiques ; cependant, elle peut révéler si, dans l'ensemble des municipalités du Nord de l'Ontario, les populations périphériques sont associées à des dépenses plus élevées.

En effet, les données montrent que les municipalités du Nord de l'Ontario dont la population périphérique est plus importante par rapport à leur population officielle ont tendance à dépenser davantage par habitant. Dans l'ensemble des municipalités, une population périphérique plus importante est associée à des dépenses globales plus élevées. Plus précisément, celles qui comptent une population périphérique plus importante ont tendance à dépenser davantage pour les services de protection (qui comprennent la police et les pompiers), les services de loisirs et culturels, ainsi que les services sociaux et familiaux, mais il existe des variations en fonction de la taille de la collectivité. Par exemple, dans les municipalités plus peuplées, une population périphérique plus importante est associée à des dépenses plus élevées en matière de services de protection. Dans les municipalités moins peuplées, une population périphérique plus importante est associée à des dépenses plus élevées en matière de services récréatifs et culturels.

Ces relations statistiques fournissent des preuves solides que certains résidents des territoires non érigés en municipalité bénéficient des services municipaux sans vivre dans les municipalités voisines ni y payer d'impôts fonciers. Cela pose trois problèmes. Premièrement, il peut être financièrement difficile pour les municipalités de desservir plus de personnes qu'elles ne peuvent en taxer. Deuxièmement, si deux groupes de personnes (les résidents et les populations périphériques) bénéficient des services municipaux, il est injuste qu'un groupe paie moins en raison de son lieu de résidence. Enfin, les populations périphériques peuvent également être désavantagées. Les dispositions relatives à l'administration locale dans le Nord de l'Ontario ont créé une situation où certains résidents des territoires non érigés en municipalité dépendent des services fournis par une municipalité voisine, mais n'ont aucune influence démocratique sur la prise de décision concernant ces services, car ils ne peuvent pas voter aux élections municipales ni obliger les dirigeants municipaux à écouter leurs préoccupations.

Les municipalités, les résidents des territoires non érigés en municipalité et le gouvernement de l'Ontario devraient collaborer pour trouver des solutions garantissant que les habitants de toutes les régions du Nord de l'Ontario aient accès à des services adéquats, paient leur juste part pour ces services et aient leur mot à dire dans la prise de décision. Parmi les options de réforme possibles figurent l'annexion par les municipalités de certains territoires non érigés en municipalité ou, de manière plus ambitieuse, l'adoption d'un système de gouvernement régional dans le Nord de l'Ontario inspiré du système des districts régionaux de la Colombie-Britannique.



Introduction et contexte des territoires non érigés en municipalité

Dans le Nord de l'Ontario, les terres situées en dehors des municipalités constituées et des réserves des Premières Nations sont divisées en seize « territoires non érigés en municipalité » différentes où il n'existe aucune administration locale en dessous du niveau provincial. Cette configuration pose des défis particuliers en matière de financement et de prestation de services aux résidents des territoires non érigés en municipalité.

Pour être clair, l'absence d'administration municipale ne signifie pas que les territoires non érigés en municipalité du Nord de l'Ontario ne bénéficient d'aucun service et ne sont soumises à aucune taxe foncière. Dans ces zones, le gouvernement de l'Ontario assure certains services habituellement fournis par les municipalités. De plus, dans certaines parties de ces territoires non érigés en municipalité, des régies locales des services publics (RLSP) et des régies des routes locales, gérés par des bénévoles, assurent certains services (Ontario 2025b ; 2025c). Pour financer les services fournis par le gouvernement provincial ou les régies locales, les propriétaires fonciers des territoires non érigés en municipalité paient l'impôt foncière provinciale (IFP ; Ontario 2025d). Un débat existe toutefois quant à l'adéquation de la IFP et des services fournis dans les territoires non érigés en municipalité. Les lecteurs souhaitant obtenir plus d'informations sur les questions relatives à la prestation de services et au financement dans les territoires non érigés en municipalité peuvent consulter la publication de l'Institut des politiques du Nord (IPN) intitulée « *Il est temps de se réorganiser: Pourquoi le nord de l'Ontario devrait suivre l'exemple de la Colombie-Britannique en matière de gouvernance locale* » (Noga 2021). Le contexte essentiel à cette analyse est que la qualité et l'étendue des services sont souvent inférieures dans les territoires non érigés en municipalité par rapport aux municipalités, ce qui peut inciter les résidents de ces zones à se tourner vers les municipalités pour obtenir des services.

Il est tout aussi important de comprendre que de nombreuses personnes vivant dans les territoires non érigés en municipalité du Nord de l'Ontario ont des liens étroits avec les municipalités constituées. Sur les 34 450 personnes vivant dans des territoires non érigés en municipalité, 32 295 (soit 94 %) résident à moins de 50 kilomètres d'une municipalité (calculs de l'auteur à partir de Statistique Canada 2022a ; 2023a). Parmi les résidents des territoires non érigés en municipalité qui font la navette pour se rendre au travail, 85 % se rendent dans une municipalité constituée du Nord de l'Ontario (calculs de l'auteur à partir de Statistique Canada 2022c). Ces personnes qui vivent dans des territoires non érigés en municipalité proches de municipalités constituées et avec lesquelles elles entretiennent des liens économiques et sociaux étroits sont qualifiées de « populations périphériques ».

Depuis des décennies, un vaste débat anime le Nord de l'Ontario quant à l'ampleur des pressions exercées par les populations périphériques sur les services municipaux. Cependant, les chercheurs qui ont étudié ce sujet ont conclu que l'impact fiscal des populations périphériques sur les municipalités n'avait pas été suffisamment mesuré. Noga (2021) note que de nombreuses municipalités du Nord de l'Ontario s'inquiètent du coût lié au fait que les résidents des territoires non érigés en municipalité utilisent les services de leurs communautés sans payer d'impôts fonciers municipaux. Certaines municipalités ont également indiqué qu'elles dépensaient de l'argent pour fournir certains services dans les territoires non érigés en municipalité, comme intervenir lors d'appels pour des incendies en dehors de leurs limites municipales. En fin de compte, Noga conclut qu'il existe une incertitude quant à l'impact fiscal des populations périphériques sur les municipalités du Nord de l'Ontario. Rochon (2014) aborde diverses lacunes des organismes non gouvernementaux créés pour fournir des services limités dans certaines territoires non érigés en municipalité, ce qui peut contribuer à ce que les résidents de ces zones continuent d'utiliser les services fournis par les municipalités. Nickerson (1992) décrit des débats similaires qui ont eu lieu dans les années 1970 et 1980 sur la mesure dans laquelle les résidents des territoires non érigés en municipalité utilisent des services pour lesquels ils ne paient pas.

Point particulièrement intéressant pour la présente analyse, Nickerson (1992) note qu'un groupe de travail de 1988 sur les annexions municipales dans le Nord de l'Ontario a fait référence à une étude financière (réalisée à une date non précisée avant 1988) qui a révélé que les municipalités situées à proximité de zones en développement dans des territoires non érigés en municipalité avaient généralement des dépenses plus élevées. Malheureusement, il ne semble pas y avoir d'informations supplémentaires disponibles concernant cette étude, ce qui rend difficile d'approfondir ses conclusions et d'évaluer sa méthodologie. De plus, la gouvernance, les modalités de prestation de services et la démographie des territoires non érigés en municipalité du Nord de l'Ontario ont considérablement évolué depuis les années 1980 (Noga 2021 ; Rochon 2014). Par conséquent, même si l'étude originale était disponible, on ne peut pas supposer que les tendances observées avant 1988 persistent aujourd'hui.

La section sur les méthodes de recherche qui suit explique l'approche adoptée par la présente analyse pour combler cette lacune en mesurant de manière empirique l'impact budgétaire des populations périphériques.



Méthodes de recherche

Les méthodes utilisées pour cette analyse peuvent être divisées en deux grandes parties. Premièrement, les méthodes d'estimation de la population périphérique des municipalités. Deuxièmement, les méthodes d'analyse de la relation entre ces populations périphériques et les dépenses municipales. Les deux sont décrites en détail dans le présent rapport et sont accompagnées d'explications sur certains choix méthodologiques. Les lecteurs qui souhaitent uniquement une explication sommaire de l'approche adoptée dans cette analyse peuvent lire le paragraphe suivant et passer le reste de cette section.

Explication de base

Cette analyse comprend à la fois un calcul de la taille de la population périphérique de chaque municipalité du Nord de l'Ontario et une analyse statistique visant à déterminer si les municipalités ayant une population périphérique plus importante dépensent davantage, tant globalement que pour des services spécifiques. Les populations périphériques calculées pour chaque municipalité correspondent au nombre de personnes vivant dans des territoires non érigés en municipalité pour lesquelles cette municipalité est la plus grande communauté voisine. Par exemple, la population périphérique de Hearst s'élève à 932 habitants, ce qui signifie que cette municipalité est la plus grande communauté voisine pour les 932 personnes vivant dans des territoires non érigés en municipalité. Une fois ces chiffres de population périphérique obtenus, nous pouvons déterminer s'il existe un lien entre ces populations et les dépenses municipales. Plus précisément, pour tenir compte du fait que les municipalités ont des populations différentes, cette analyse se concentre sur la relation entre la *taille relative* des populations périphériques et les *dépenses par habitant* (c'est-à-dire les dépenses divisées par le nombre vivant dans la municipalité). La taille relative de la population périphérique d'une municipalité correspond à sa population périphérique divisée par la population de la municipalité. Par exemple, la population périphérique de Hearst, qui s'élève à 932 personnes, représente 19,4 % de sa population municipale de 4 794 habitants. Ces chiffres sont utilisés pour déterminer (après avoir contrôlé plusieurs autres facteurs susceptibles d'influencer les dépenses municipales) si les municipalités ayant des populations périphériques relativement plus importantes ont tendance à dépenser davantage par habitant, et dans quelle mesure.

Estimation des populations périphériques

Des méthodes sont nécessaires pour déterminer la population périphérique d'une municipalité, car ces populations ne coïncident pas avec les limites territoriales officielles. Les populations périphériques sont liées économiquement et socialement aux municipalités bien qu'elles soient situées en dehors des limites municipales. Parallèlement, aucune zone de population périphérique d'une municipalité ne coïncide avec l'une des seize territoires non érigés en municipalité du Nord de l'Ontario, dont la plupart s'étendent sur des milliers de kilomètres carrés.

Pour estimer la population périphérique de chaque municipalité du Nord de l'Ontario, chaque îlot de diffusion (ID) situé dans un territoire non érigé en municipalité a été associé à la municipalité constituée la plus peuplée dans un rayon de 50 kilomètres. Ensuite, pour chaque municipalité, la population de chaque bloc de diffusion qui lui était associé a été additionnée. Le résultat correspond à l'estimation de la population périphérique de la municipalité.

La limite de 50 kilomètres a été retenue pour définir la population périphérique d'une municipalité, car cela représente une limite raisonnable quant à la distance que la plupart des individus parcourent régulièrement pour se rendre au travail, faire leurs courses et accéder aux services. Comme le décrit Marchetti (1994), à travers l'histoire et les cultures, les gens ont tendance à adapter leurs conditions de vie et de travail de manière que la durée moyenne des trajets domicile-travail soit d'environ 30 minutes par trajet. Les habitudes de déplacement des personnes vivant aujourd'hui dans les territoires non érigés en municipalité du Nord de l'Ontario s'alignent sur ce principe. Parmi les résidents des territoires non érigés en municipalité qui se rendent au travail, 61 % effectuent un trajet de moins de 30 minutes dans un sens et 83 % un trajet de moins de 45 minutes (Statistique Canada 2022c).

Comme mentionné précédemment, 85 % de ces personnes se rendent dans des municipalités constituées. Les vitesses routières varient à travers le Nord de l'Ontario, mais un temps de trajet de 30 à 45 minutes correspond approximativement au temps nécessaire pour se rendre dans une localité située à 50 kilomètres. Lorsque plusieurs municipalités se trouvent à moins de 50 kilomètres d'un territoire non érigé en municipalité, celle-ci est associée à la municipalité la plus peuplée, car il s'agit de la « localité pivot » la plus logique pour les résidents de ladite zone. La plus grande localité d'une région offre probablement le plus d'opportunités d'emploi et de services.

Plus précisément, le langage de programmation R est utilisé pour effectuer les opérations suivantes :

1. Calculer la distance entre le point représentatif de chaque îlot de diffusion (ID) dans les seize territoires non érigés en municipalité du Nord de l'Ontario et le point représentatif des subdivisions de recensement (SDR) représentant les 144 municipalités constituées du Nord de l'Ontario ;
2. Identifier tous les appariements ID-SDR situés à 50 kilomètres ou moins l'un de l'autre¹ ;
3. Associer chaque base de données à la SDR appariée qui compte la plus grande population selon le recensement de 2021 ; et
4. Pour chaque SDR, additionner la population de 2021 de ses ID appariées afin d'obtenir l'estimation de la population périphérique de cette SDR (ou de cette municipalité).

Pour déterminer la « taille relative » de la population périphérique d'une municipalité dans le cadre de la deuxième partie de cette analyse, la population périphérique est divisée par la population de la SDR. Le tableau 7 de l'annexe présente l'estimation de la population périphérique pour chaque municipalité, ainsi que sa taille relative.

Il convient de noter que cette méthode ne tient compte que de la proximité géographique entre les B.D. et les SDR, même si le concept de population périphérique inclut également les liens socio-économiques. Cette approche restrictive est rendue nécessaire par les limites des données. Plus précisément, dans les territoires non érigés en municipalité et peu peuplés du Nord de l'Ontario, les plus petites entités géographiques pour lesquelles des mesures des liens socio-économiques, telles que les données sur les flux de navetteurs, sont disponibles (subdivisions de recensement) sont si vastes qu'elles peuvent inclure les populations périphériques de nombreuses municipalités. Il n'est pas possible de mesurer directement les liens socio-économiques entre les ID des territoires non érigés en municipalité et les municipalités.

Cela dit, les données de navettage de SDR à SDR issues du recensement de 2021 (Statistique Canada 2022c) peuvent servir à évaluer la représentativité des estimations de la population périphérique utilisées pour cette analyse. Pour ce faire, on calcule d'abord le nombre de personnes qui se rendent chaque jour au travail depuis des territoires non érigés en municipalité vers chaque municipalité. Ensuite, on calcule la part de chaque municipalité dans le nombre total de travailleurs qui se rendent chaque jour au travail depuis des territoires non érigés en municipalité vers les municipalités du Nord de l'Ontario. Par exemple, 14,96 % des personnes qui font la navette depuis des territoires non érigés en municipalité vers une municipalité du Nord de l'Ontario se rendent à Thunder Bay. Ensuite, la part de chaque municipalité dans le nombre de navetteurs provenant de territoires non érigés en municipalité peut être comparée à sa part dans l'ensemble de la population périphérique municipale. Par exemple, sur les 32 295 personnes qui vivent dans des territoires non érigés en municipalité et à moins de 50 kilomètres d'une municipalité, 4 608 (soit 14,27 %) font partie de la population périphérique de Thunder Bay. Dans l'ensemble des municipalités du Nord de l'Ontario, il existe une corrélation de 0,98 entre ces deux ensembles de chiffres. En d'autres termes, les estimations de la population périphérique présentées ici correspondent étroitement aux flux de navetteurs rapportés dans le recensement. En conséquence, nous pouvons conclure que ces estimations de la population périphérique sont représentatives des liens économiques entre les territoires non érigés en municipalité et les municipalités. De plus, certains géographes ont fait valoir que, comme on peut généralement s'attendre à ce que les individus utilisent les services à proximité de leur lieu de résidence ou de travail, les zones de marché du travail identifiées à partir des données sur les déplacements domicile-travail peuvent servir d'approximation raisonnable des zones d'utilisation des services (Munro, Alasia et Bollman 2011 ;

¹ À cette étape, tous les appariements entre les îlots de diffusion (ID) de Manitoulin, de la région non organisée et de la partie ouest, ainsi que les subdivisions de recensement (SDR) situées en dehors de Manitoulin sont exclus. Si cette opération n'était pas effectuée, certains ID seraient appariés à des SDR de la rive nord du lac Huron qui se trouvent à moins de 50 kilomètres de distance, mais qui nécessitent en réalité plusieurs heures de trajet depuis l'ouest de l'île Manitoulin.

Tolbert et Sizer 1996). Par conséquent, ces estimations de la population périphérique basées sur la distance doivent être considérées comme assez représentatives des populations périphériques réelles susceptibles d'utiliser les services municipaux.

Mesurer la relation entre la taille relative des populations périphériques et les dépenses municipales

Étant donné que les municipalités du Nord de l'Ontario ne suivent pas ni ne déclarent la part de leurs dépenses annuelles pouvant être attribuée à la prestation de services aux non-résidents — ce qui serait pratiquement impossible pour certains types de services — l'impact fiscal des populations périphériques pour chaque municipalité ne peut être déterminé. Cependant, la comparaison des dépenses globales par habitant consacrées à divers types de services par les municipalités avec la taille relative de leurs populations périphériques peut révéler si la présence de populations périphériques importantes est, en général, associée à des dépenses municipales plus élevées. Si les résidents des territoires non érigés en municipalité sont, en effet, de grands utilisateurs de certains services municipaux, on peut s'attendre à ce que les municipalités ayant des populations périphériques relativement importantes aient des dépenses par habitant plus élevées pour ces services. En effet, ces municipalités desserviraient, dans la pratique, des populations plus importantes. Cette analyse évalue si une telle relation existe et quelle est son intensité.

Cette analyse utilise les chiffres de population de Statistique Canada et les données sur les dépenses municipales issues de la Rapport d'information financière (RIF) publiée pour les municipalités de l'Ontario. Les données de population proviennent du recensement de 2021 et les données de la RIF de 2020, 2021 et 2022. À la date de rédaction du présent document, 2022 est l'année la plus récente pour laquelle la quasi-totalité des municipalités du Nord de l'Ontario ont rempli et soumis leur RIF.

Une analyse de régression multivariée est utilisée pour évaluer la relation entre la taille relative des populations périphériques des municipalités et les dépenses par habitant consacrées à divers types de services. De nombreux facteurs peuvent influencer les décisions de dépenses municipales. Par conséquent, l'inclusion de multiples variables dans cette analyse peut aider à distinguer spécifiquement la relation entre les dépenses municipales et la taille relative des populations périphériques des municipalités.

Cette analyse porte sur six ensembles de municipalités. Le premier regroupe toutes les municipalités du Nord de l'Ontario pour lesquelles des données sur les dépenses sont disponibles. Ce groupe sert à mesurer la relation entre les populations périphériques et les dépenses municipales pour l'ensemble du Nord de l'Ontario. Les cinq autres ensembles de municipalités constituent des regroupements plus restreints qui ne comprennent que les municipalités dont la population se situe dans différentes fourchettes. L'objectif ici est de déterminer si la relation entre les populations périphériques et les dépenses municipales est quantitativement différente selon les types de collectivités. On peut imaginer, par exemple, qu'une municipalité qui sert de centre régional pour les services et l'activité économique puisse recevoir des visites plus fréquentes et une utilisation plus intensive des services de la part de sa population périphérique qu'un canton peu peuplé. Par conséquent, les populations périphériques pourraient avoir un impact budgétaire différent sur ces grands centres. Plus précisément, les cinq groupes supplémentaires analysés sont les suivants : (1) les 25 municipalités les plus peuplées du Nord de l'Ontario ; (2) les 31 municipalités du Nord de l'Ontario qui comprennent une zone répondant à la définition de centre de population donnée par Statistique Canada (2022b) — une population d'au moins 1 000 habitants et une densité de population de 400 personnes ou plus par kilomètre carré — et pour lesquelles des données sur les dépenses municipales sont disponibles ; (3) les 32 municipalités comptant entre 2 500 et 15 000 habitants et pour lesquelles des données sur les dépenses municipales sont disponibles ; (4) les 31 municipalités comptant entre 1 000 et 2 499 habitants et pour lesquelles des données sur les dépenses municipales sont disponibles ; et (5) les 60 municipalités comptant moins de 1 000 habitants et pour lesquelles des données sur les dépenses municipales sont disponibles.

Variabes dépendantes – mesures des dépenses municipales par habitant

La variable dépendante dans chaque régression est une mesure des dépenses municipales par habitant. Une analyse distincte est effectuée pour huit mesures des dépenses municipales par habitant afin de déterminer la relation qu'entretiennent certains éléments spécifiques des dépenses municipales avec des populations périphériques plus importantes. Pour chaque municipalité du Nord de l'Ontario, les mesures de dépenses suivantes ont été recueillies à partir de l'annexe 40 du RIF et converties en chiffres par habitant :

- dépenses municipales totales
- dépenses consacrées aux services de protection (y compris les services d'incendie, de police et d'inspection des bâtiments)
- dépenses consacrées aux services de transport (y compris les routes, la gestion du trafic et les transports en commun)
- dépenses consacrées aux services environnementaux (y compris les services d'approvisionnement en eau et la collecte des déchets)
- dépenses consacrées aux services de santé (y compris les ambulances, les hôpitaux et la santé publique)
- dépenses consacrées aux services sociaux et familiaux (y compris la garde d'enfants et le logement des personnes âgées)
- les dépenses consacrées aux services de loisirs et culturels (y compris les parcs, les programmes de loisirs et les bibliothèques)
- La somme des dépenses consacrées aux six catégories de services ci-dessus

Des explications détaillées sur ce qui est inclus dans chaque catégorie de services dans le RIF se trouvent dans le guide *Functional Classification of Revenue and Expenses* (Ontario 2024). Le « total des dépenses municipales » comprend les dépenses consacrées à tous les services et autres dépenses. Les six catégories de services analysées séparément dans cette étude ont été choisies car elles sont susceptibles de faire face à des demandes émanant de populations périphériques. Pour chaque variable, les chiffres pour 2020, 2021 et 2022 sont inclus en tant qu'observations distinctes. Par conséquent, chaque analyse comprend trois observations par municipalité.

Variabes indépendantes

Les variables indépendantes suivantes sont incluses dans l'analyse de régression. Sauf indication contraire, la source des données est le Recensement de la population de 2021 de Statistique Canada.

- la taille relative de la population périphérique dans des territoires non érigés en municipalité d'une municipalité (calculée comme décrit précédemment)
- le revenu moyen des résidents d'une municipalité
- l'âge moyen des résidents d'une municipalité
- la population d'une municipalité
- la densité de population d'une municipalité
- le pourcentage de logements privés d'une municipalité occupés par des résidents habituels (afin de tenir compte de la présence de résidents saisonniers et de travailleurs mobiles)
- l'indice d'éloignement d'une municipalité (une mesure de la distance qui sépare une collectivité des autres centres de population et de services ; Statistique Canada 2023b)
- la taille relative de la « population voisine ne résidant pas dans des territoires non érigés en municipalité » d'une municipalité²

² Ce calcul s'effectue de manière similaire à celui des populations périphériques dans des territoires non érigés en municipalité. Il s'agit essentiellement d'une mesure du nombre de personnes vivant dans d'autres types de subdivisions de recensement (principalement des municipalités et des Premières Nations) pour lesquelles une municipalité donnée est la communauté la plus peuplée dans un rayon de 50 kilomètres. Cette variable vise à tenir compte de la possibilité que les résidents d'autres types de communautés se rendent également dans des municipalités voisines plus importantes et sollicitent leurs services.

Limites des données

Cette analyse est affectée par des limites de données modestes touchant à la fois les variables dépendantes et indépendantes. Pour les variables dépendantes, quatre municipalités ont été exclues de cette analyse car elles n'avaient pas soumis leur RIF pour les trois années analysées : Atikokan, Ignace, Manitouwadge et Nipigon. Avec l'exclusion de ces municipalités, l'analyse inclut 140 des 144 municipalités du Nord de l'Ontario (soit 97 %).

En ce qui concerne les variables indépendantes, en raison de la faible taille de la population, Statistique Canada ne publie pas de statistiques sur l'âge pour l'une des 140 municipalités restantes, ni de statistiques sur le revenu pour douze d'entre elles. Dans une version antérieure de cette analyse (Dunstan 2025), l'auteur remédié à cette limitation en incluant trois spécifications de modèle dans l'analyse de régression. Un modèle comprenait les huit variables et excluait 12 municipalités en raison de données manquantes. Un deuxième modèle excluait la variable du revenu et une municipalité en raison de données manquantes. Un troisième modèle excluait les variables de revenu moyen et d'âge moyen et comprenait l'ensemble des 140 municipalités. Lorsque ces trois modèles ont été testés sur un nombre égal d'observations, le premier modèle a régulièrement produit le R^2 ajusté le plus élevé — une mesure de l'adéquation d'un modèle aux données, tenant compte du nombre de variables incluses. C'est pourquoi, dans cette analyse, le modèle le plus complet est utilisé et seules les municipalités pour lesquelles des statistiques sur le revenu et l'âge sont disponibles.



Résultats : La relation entre les populations périphériques et les dépenses municipales

Parmi les 140 municipalités du Nord de l'Ontario qui ont rempli et soumis le RIF pour 2020, 2021 et 2022, il existe une relation hautement significative sur le plan statistique entre la taille relative de la population périphérique d'une municipalité et ses dépenses totales par habitant en matière de services de protection et de services récréatifs et culturels. De plus, il existe des relations faibles à modérément significatives entre la taille relative des populations périphériques et les dépenses par habitant consacrées aux services de santé et aux services sociaux et familiaux, ainsi qu'aux dépenses totales.

Il convient toutefois de noter que ces relations varient selon les groupes de communes. Dans les communes les plus peuplées, une population périphérique plus importante est associée à des dépenses plus élevées en matière de services de protection et à des dépenses moins élevées en matière de services de santé et de transport. Il n'existe par ailleurs aucun lien entre la population périphérique et les dépenses globales. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, une population périphérique plus importante est associée à des dépenses globales plus élevées et à des dépenses plus importantes en matière de services de loisirs et de culture. Les facteurs à l'origine de ces relations sont examinés plus loin.

Les tableaux 1 à 6 résument la relation observée entre la taille relative des populations périphériques et diverses mesures des dépenses municipales par habitant pour les trois groupes de municipalités. Les coefficients figurant dans ces tableaux représentent la variation attendue (en dollars) des dépenses municipales par habitant pour une augmentation d'une unité de la taille relative de la population périphérique d'une municipalité. Dans ce cas, la taille relative des populations périphériques étant mesurée en pourcentage de la population de la municipalité, une unité équivaut à la population officielle de la municipalité. À titre d'exemple, dans le tableau 1, le coefficient pour la « Protection » est de 457. Cela signifie que si une municipalité avait une population officielle de 1 000 habitants et une population périphérique de 1 000 habitants, on s'attendrait à ce qu'elle dépense 457 dollars de plus par habitant chaque année en services de protection que si elle n'avait pas de population périphérique.

Aucune municipalité du Nord de l'Ontario n'a une population périphérique aussi importante que sa population officielle (voir l'annexe). La section suivante, intitulée « Mise en contexte des résultats », examine ces résultats dans le cadre d'un budget municipal type en utilisant une taille de population périphérique plus représentative.

Tableau 1 : Association entre la taille relative des populations périphériques et les dépenses par habitant, toutes les municipalités du Nord de l'Ontario ayant soumis des rapports d'information financière (RIF) pour 2020, 2021 et 2022

	Coefficient	Erreur-type	Valeur P
Dépenses totales	1 452	788	0,066
Somme des six catégories de services	1 385	620	0,026
Environnement	440	269	0,103
Santé	-425	150	0,005
Protection	457	99	<0,001
Loisirs et culture	517	136	<0,001
Social et familial	364	179	0,043
Transports	223	223	0,318

Source : Calculs de l'auteur.

Tableau 2 : Lien entre la taille relative des populations périphériques et les dépenses par habitant, municipalités du Nord de l'Ontario comptant des centres urbains et ayant soumis des rapports d'information financière (RIF) pour 2020, 2021 et 2022

	Coefficient	Erreur-type	Valeur P
Dépenses totales	-804	876	0,362
Somme des six catégories de services	-340	742	0,648
Environnement	-96	191	0,617
Santé	-513	226	0,026
Protection	843	176	<0,001
Loisirs et culture	-64	147	0,664
Social et familial	523	444	0,242
Transports	-1 033	376	0,007

Source : Calculs de l'auteur.

Tableau 3 : Association entre la taille relative des populations périphériques et les dépenses par habitant, 25 municipalités les plus peuplées du Nord de l'Ontario pour 2020, 2021 et 2022

	Coefficient	Erreur-type	Valeur P
Dépenses totales	-158	826	0,849
Somme des six catégories de services	31	717	0,966
Environnement	-21	209	0,922
Santé	-521	225	0,023
Protection	928	158	<0,001
Loisirs et culture	83	135	0,542
Social et familial	562	438	0,203
Transports	-1 001	376	0,010

Source : Calculs de l'auteur.



Tableau 4 : Association entre la taille relative des populations périphériques et les dépenses par habitant, municipalités du Nord de l'Ontario comptant entre 2 500 et 15 000 habitants et ayant soumis des rapports d'information financière (RIF) pour 2020, 2021 et 2022

	Coefficient	Erreur-type	Valeur P
Dépenses totales	209	810	0,797
Somme des six catégories de services	533	735	0,470
Environnement	215	234	0,361
Santé	-400	146	0,008
Protection	918	120	<0,001
Loisirs et culture	-15	177	0,931
Social et familial	634	404	0,120
Transports	-819	368	0,029

Source : Calculs de l'auteur.

Tableau 5 : Association entre la taille relative des populations périphériques et les dépenses par habitant, municipalités du Nord de l'Ontario comptant entre 1 000 et 2 500 habitants et ayant soumis des rapports d'information financière (RIF) pour 2020, 2021 et 2022

	Coefficient	Erreur-type	Valeur P
Dépenses totales	511	955	0,594
Somme des six catégories de services	196	775	0,801
Environnement	-96	191	0,617
Santé	-513	226	0,026
Protection	843	176	<0,001
Loisirs et culture	-64	147	0,664
Social et familial	-798	242	<0,001
Transports	-76	63	0,052

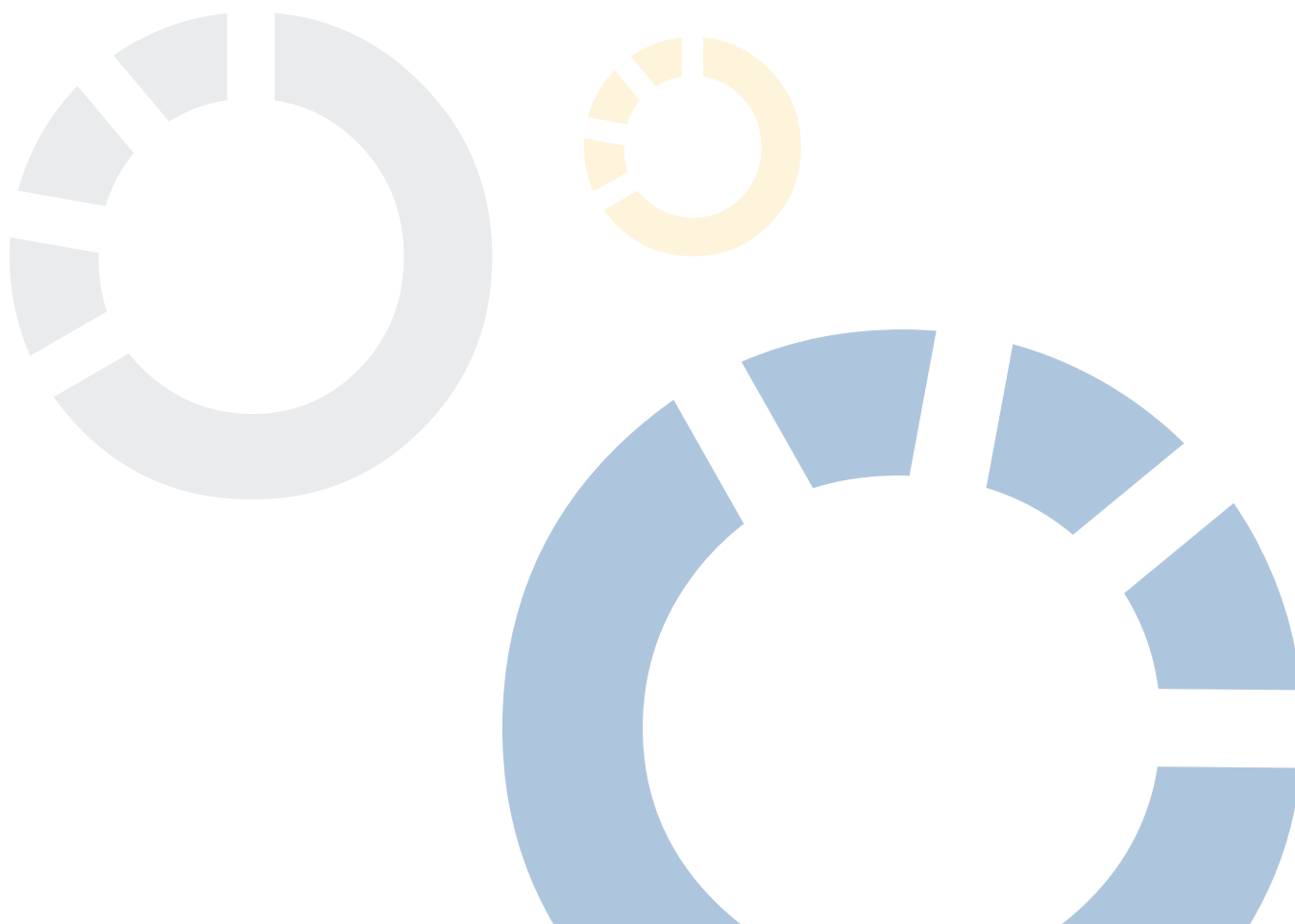
Source : Calculs de l'auteur.



Tableau 6 : Association entre la taille relative des populations périphériques et les dépenses par habitant, municipalités du Nord de l'Ontario comptant moins de 1 000 habitants et ayant soumis des rapports d'information financière (RIF) pour 2020, 2021 et 2022

	Coefficient	Erreur-type	Valeur P
Dépenses totales	4 040	1 937	0,038
Somme des six catégories de services	1 604	1 480	0,280
Environnement	820	706	0,247
Santé	-144	338	0,671
Protection	-116	202	0,566
Loisirs et culture	1 186	307	<0,001
Social et familial	424	321	0,188
Transports	164	481	0,733

Source : Calculs de l'auteur.



Mise en contexte des résultats

Pour replacer ces résultats de régression dans leur contexte, nous pouvons comparer ce qu'une municipalité moyenne serait censée dépenser pour divers services si elle n'avait (1) aucune population périphérique, ou (2) une population périphérique équivalente à 10 % de sa population officielle (par exemple, une population périphérique de 100 personnes pour une municipalité de 1 000 habitants).

Entre 2020 et 2022, la municipalité moyenne du Nord de l'Ontario a dépensé 3 811 \$ par habitant par an. En moyenne, une municipalité dont la population périphérique équivaut à 10 % de sa population officielle devrait dépenser 145 \$ de plus par habitant par an qu'une municipalité sans population périphérique. Si l'on ne considère que les six catégories de services mises en évidence (qui ne couvrent pas l'ensemble des dépenses municipales), on voit que cette même municipalité dépenserait 138 \$ de plus par habitant pour les services de protection, les services de loisirs et culturels, les services de santé, les services environnementaux, les services sociaux et familiaux et les services de transport combinés.

Nous pouvons également nous appuyer sur les corrélations observées et résumées dans le tableau 1 pour déterminer le montant que cette même collectivité devrait consacrer à certaines catégories de services. Une fois encore, il convient de noter que ces catégories ne couvrent pas l'ensemble des dépenses et que leur somme ne correspond donc pas au total indiqué précédemment. Par rapport aux municipalités ne comptant aucune population périphérique, une municipalité dont la population périphérique équivaut à 10 % de sa population officielle devrait dépenser :

- 45 \$ de moins par habitant pour les services de santé chaque année
- 46 \$ de plus par habitant pour les services de protection chaque année
- 52 \$ de plus par habitant par an pour les services de loisirs et culturels
- 36 \$ de plus par habitant par an pour les services sociaux et familiaux

Pour une municipalité moyenne du Nord de l'Ontario, une augmentation de 145 \$ par habitant des dépenses totales équivaut à une hausse de 3,8 % des dépenses. Par rapport à une population périphérique représentant un dixième de la population officielle d'une municipalité, ces différences de dépenses sont significatives. Si ces dépenses supplémentaires sont effectivement attribuables aux demandes de services émanant des populations périphériques, elles ont alors un impact marginal considérable sur les finances municipales. Néanmoins, l'impact total sur les finances municipales est probablement modeste dans la plupart des cas. Comme le montre l'annexe, les populations périphériques de la plupart des municipalités représentent moins de 10 % de leur population officielle, et seules huit municipalités ont une population périphérique estimée à 20 % ou plus de leur population officielle. Par conséquent, les réponses aux demandes de services émanant des populations périphériques ne représentent probablement qu'une petite part des dépenses globales pour la plupart des municipalités.

Pour les municipalités de moins de 1 000 habitants, cependant, les populations périphériques sont associées à des dépenses supplémentaires plus importantes. Parmi les 60 municipalités de moins de 1 000 habitants disposant de données suffisantes pour être incluses dans cette analyse, les dépenses annuelles moyennes par habitant entre 2020 et 2022 s'élevaient à 3 862 \$. Pour ces municipalités, le fait d'avoir une population périphérique équivalente à 10 % de leur population officielle est associé à une dépense annuelle supplémentaire de 404 \$ par habitant. Cela équivaut à une augmentation des dépenses de 10,4 %.



Comprendre les données

Les résultats décrits ci-dessus soulèvent plusieurs questions intéressantes. Cette section explore les causes et les implications de certaines des relations observées dans les données.

Pourquoi les populations périphériques sont-elles associées à des dépenses plus élevées pour certains services ?

Dans l'ensemble, et dans les municipalités les plus peuplées, le fait d'avoir une population périphérique relativement plus importante est associé à des dépenses par habitant plus élevées pour les services de protection. Cela n'est pas surprenant. On peut s'attendre à ce qu'un plus grand nombre de personnes présentes dans une communauté augmente la demande pour ces services. En particulier, la présence d'un plus grand nombre de personnes dans une communauté entraîne probablement davantage d'incidents nécessitant une intervention policière. En effet, le lien entre des populations périphériques plus importantes et des dépenses par habitant plus élevées persiste lorsque l'on considère les dépenses policières isolément.

Il est intéressant de noter que, bien que certains services d'incendie municipaux interviennent dans des territoires non érigés en municipalité (Noga 2021), il n'existe pas de lien statistiquement significatif entre la taille relative des populations périphériques et les dépenses consacrées aux services d'incendie. Les territoires non érigés en municipalité disposent toutefois d'une capacité de protection contre les incendies considérable, ce qui peut réduire la pression exercée sur de nombreux services d'incendie municipaux pour desservir ces populations périphériques. La protection contre les incendies est le service le plus largement fourni par les RLSP, et il existe des dizaines de services d'incendie (gérés par les RLSP et des bénévoles) situés dans des territoires non érigés en municipalité (Noga 2021). Certaines municipalités peuvent dépenser davantage pour fournir des services d'incendie aux populations périphériques, mais ce phénomène n'est pas suffisamment répandu pour apparaître comme une tendance dans les données.

Des populations périphériques relativement plus importantes sont également associées à des dépenses par habitant plus élevées en matière de services sociaux et familiaux. Cette relation a elle aussi une explication plausible. Les résidents des zones périphériques peuvent recourir à des services et des programmes bénéficiant d'au moins un certain financement municipal, en particulier ceux liés à la garde d'enfants ou destinés aux personnes âgées. De plus, il est possible que les personnes ayant des « besoins plus importants » choisissent de s'installer dans les limites municipales. Au sein d'une zone donnée, les individus et les familles peuvent avoir le choix de vivre (1) dans un centre plus dense au sein de la municipalité, plus proche de la plupart des services, ou (2) dans un territoire non érigé en municipalité plus éloignée de la plupart des services. Les familles avec de jeunes enfants ou les personnes âgées ayant besoin d'aide — c'est-à-dire deux groupes démographiques dont on peut s'attendre à ce qu'ils recourent davantage aux services sociaux et familiaux — sont peut-être plus enclines à choisir la première option. Si tel est le cas, la proportion de personnes ayant des besoins plus importants dans la municipalité pourrait être supérieure à leur proportion dans la population de la zone (municipalité plus population périphérique). Toutes choses étant égales par ailleurs, cela se traduira par des dépenses par habitant plus élevées en matière de services sociaux et familiaux pour la municipalité. Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour confirmer si ce phénomène se produit effectivement.

De plus, des populations périphériques relativement importantes sont associées à des dépenses par habitant plus élevées pour les services de loisirs et culturels lorsqu'on considère l'ensemble des municipalités du Nord de l'Ontario et les municipalités de moins de 1 000 habitants, mais pas dans les communautés plus importantes. Une explication probable de ces tendances est que de nombreux services de loisirs et culturels, tels que les bibliothèques et les

installations sportives, nécessitent un niveau de demande minimum pour être viables. Pour les petites municipalités, les populations périphériques peuvent avoir un impact particulièrement important en stimulant la demande afin d'atteindre ce seuil minimum, ce qui encourage une augmentation des dépenses.

Il convient de mentionner que les services de loisirs et culturels constituent une catégorie de services pour laquelle les municipalités disposent d'une capacité considérable à récupérer une partie des coûts liés à la prestation de services aux non-résidents. Des services tels que les bibliothèques et les installations sportives font partie des types de services qui peuvent être financés de manière viable par des frais d'utilisation (Kitchen et Tassonyi 2012). Les municipalités peuvent donc facturer les non-résidents qui utilisent certains services de loisirs et culturels. Par exemple, la ville de Dryden (2025) délivre des cartes de bibliothèque gratuites aux résidents de Dryden, mais la plupart des non-résidents doivent payer 70 dollars par an. Par conséquent, même en l'absence de réformes plus larges visant à résoudre les problèmes liés aux populations périphériques, les municipalités qui fournissent des services récréatifs et culturels aux non-résidents disposent d'options viables pour générer des recettes auprès de ces utilisateurs.

Dans l'ensemble, les petites municipalités du Nord de l'Ontario — celles comptant 1 000 habitants ou moins — semblent entretenir une relation particulière avec leurs populations périphériques. Non seulement elles constituent le seul groupe de collectivités où l'on observe un lien entre les populations périphériques et les dépenses consacrées aux loisirs et à la culture, mais elles sont également les seules où des populations périphériques relativement plus importantes sont associées à des dépenses totales plus élevées, sans pour autant se traduire par une augmentation des dépenses combinées dans les six catégories de services mises en évidence dans l'analyse. En examinant de plus près les données du RIF, cela s'explique en grande partie par le fait que les petites municipalités ayant des populations périphériques relativement importantes ont tendance à dépenser davantage par habitant pour l'« administration publique ». Cette catégorie de dépenses couvre toute une gamme d'activités administratives et de gestion qui n'impliquent pas la prestation directe de services. Pourquoi ces collectivités dépensent-elles davantage pour l'administration publique ? C'est là une autre question qui nécessite des recherches plus approfondies. Une possibilité est que les demandes de services émanant des populations périphériques créent des défis supplémentaires en matière de gouvernance, ce qui incite les municipalités à investir dans une plus grande capacité administrative.

Pourquoi les populations périphériques sont-elles associées à des dépenses plus faibles pour certains services ?

Une autre conclusion plus surprenante est que des populations périphériques relativement importantes sont associées, dans des communautés de tailles différentes, à des dépenses par habitant plus faibles pour les services de santé, les services sociaux et familiaux, et les services de transport. La conclusion concernant les services de transport est particulièrement surprenante car, dans la littérature traitant de l'utilisation des services par les non-résidents, les routes sont souvent citées comme un service faisant l'objet d'une demande importante de la part des non-résidents qui se rendent dans une communauté pour travailler ou pour accéder à des services (Ville d'Edmonton 2024 ; Keough 2015). Il est fort probable que ces tendances ne soient pas liées à la demande pour ces catégories de services spécifiques. Les populations périphériques ne sont pas susceptibles de réduire la demande globale pour les services municipaux. Au contraire, l'explication la plus plausible pour laquelle les municipalités ayant des populations périphériques relativement importantes ont tendance à dépenser moins pour certains services est qu'il s'agit d'une réponse à une demande accrue de dépenses pour d'autres services. Une municipalité qui doit dépenser davantage pour un service donné en raison de la demande des non-résidents a deux options. Premièrement, elle peut augmenter les impôts de ses résidents pour financer une hausse des dépenses globales. Deuxièmement, elle peut compenser l'augmentation des dépenses dans un domaine en réduisant les dépenses dans un autre. Certaines municipalités du Nord de l'Ontario, semblent avoir choisi la deuxième option. Il convient de préciser que ces deux options ne s'excluent pas mutuellement : une municipalité pourrait augmenter ses dépenses globales tout en procédant à des coupes ciblées.

Cette possibilité pour les municipalités de choisir de réduire certaines dépenses en réponse aux pressions budgétaires exercées par les populations périphériques met en évidence un élément important à prendre en compte lors de l'interprétation des résultats de cette analyse. En effet, le fait qu'une population périphérique relativement plus importante ne soit pas associée à des dépenses plus élevées pour une catégorie de services particulière ne signifie pas nécessairement que ces populations n'exigent pas de services dans cette catégorie dans la plupart des municipalités. Si une municipalité fournit, dans la pratique, un service à une population plus importante que sa population officielle, elle pourrait choisir d'augmenter ses dépenses afin d'offrir le même niveau de service à cette population plus large. À l'inverse, la municipalité pourrait choisir de réduire les niveaux de service par personne afin de réaliser des économies. Une municipalité comptant une importante population périphérique pourrait dépenser le même montant par habitant qu'une municipalité sans population périphérique, car bien que la première municipalité desserve une population plus importante, elle offre également un niveau de services réduit par personne. Par conséquent, les résultats de cette analyse pourraient ne pas refléter l'ensemble des pressions budgétaires associées aux populations périphériques.

Causalité inverse : et si l'augmentation des dépenses entraînait une croissance des populations périphériques ?

La majeure partie de cette analyse s'est concentrée sur la possibilité que des populations périphériques plus importantes poussent les municipalités à dépenser davantage. Cependant, l'inverse est également possible : les choix autonomes des municipalités de dépenser davantage pour certains services pourraient inciter davantage de personnes à s'installer dans les territoires non érigés en municipalité voisines. Quel que soit le facteur à l'origine du lien entre une dépense par habitant plus élevée des municipalités et des populations périphériques plus importantes, le résultat est probablement le même : certaines personnes vivant dans des territoires non érigés en municipalité bénéficient des services des municipalités sans payer d'impôts à ces dernières.

Lorsque les gens réfléchissent à l'endroit où s'installer, on peut les imaginer en train de comparer différents lieux à la recherche de celui qui leur plaira le plus, en tenant compte à la fois des coûts et des avantages. Un facteur important à prendre en compte est la combinaison de fiscalité et de services offerte par les différentes collectivités (Tiebout 1956). Dans le Nord de l'Ontario, cette combinaison peut agir à la fois comme un facteur d'attraction et de répulsion qui conduit les gens à s'installer dans la périphérie d'une municipalité donnée. Beaucoup de gens choisissent de vivre dans des territoires non érigés en municipalité parce qu'elles offrent un cadre plus calme ou plus proche de la nature. Une personne qui souhaite vivre dans un territoire non érigé en municipalité, mais qui hésite sur le lieu précis, pourrait être attirée par la périphérie d'une municipalité aux dépenses élevées, car cet emplacement offre les avantages de la vie en territoire non érigé en municipalité tout en donnant accès à des services de haute qualité dans une municipalité voisine. À l'inverse, des dépenses plus importantes en matière de services peuvent inciter certaines personnes à vivre en dehors des limites d'une municipalité. Des dépenses plus importantes impliquent généralement des impôts plus élevés. À mesure que les impôts municipaux augmentent, certaines personnes peuvent trouver plus intéressant de vivre dans la périphérie non érigé en municipalité pour les éviter. Vivre dans une zone périphérique non érigé en municipalité peut être particulièrement intéressant du point de vue de la fiscalité et de l'offre de services si les résidents de ces zones périphériques peuvent continuer à bénéficier de nombreux services municipaux.

Même si les municipalités n'augmentent pas leurs dépenses en réponse aux populations périphériques, il y a tout de même des raisons de croire que les résidents des zones périphériques sollicitent les services municipaux. Premièrement, comme mentionné précédemment, de nombreuses personnes vivant dans des territoires non érigés en municipalité se rendent dans les municipalités pour travailler (Statistique Canada 2022c). Ces personnes sont présentes dans la municipalité au moins une partie du temps et sollicitent très certainement, au moins dans une certaine mesure, les services. Deuxièmement, les estimations des populations périphériques des municipalités utilisées dans cet analyse montrent que 32 295 des 34 450 personnes vivant dans des territoires non érigés en municipalité du Nord de l'Ontario résident à moins de 50 kilomètres d'une municipalité constituée. Les territoires non érigés en municipalité du Nord de l'Ontario couvrent un vaste territoire. Le fait que 94 % des résidents des territoires non érigés en municipalité choisissent de vivre à proximité des municipalités suggère qu'il y a certains avantages à le faire, parmi lesquels peut figurer l'accès aux services municipaux. Troisièmement, comme évoqué précédemment, certaines municipalités ont mis en place des politiques relatives à la fourniture de certains services aux non-résidents, parfois spécifiquement aux résidents des territoires non érigés en municipalité (Ville de Dryden 2025 ; Noga 2021). Le fait que les municipalités aient mis en place ces politiques suggère qu'elles reçoivent des demandes de services de la part des populations périphériques. En résumé, même si l'augmentation de la taille des populations périphériques est le résultat d'une hausse des dépenses municipales (plutôt que l'inverse), ces populations bénéficient probablement, dans une certaine mesure, de services municipaux pour lesquels elles ne paient pas.



Conclusion et options politiques

La question de savoir si les populations périphériques municipales font peser un fardeau financier sur les municipalités en sollicitant des services qu'elles ne paient pas a suscité un débat animé dans le Nord de l'Ontario. À partir des données sur les dépenses municipales, cette analyse démontre que certains résidents des territoires non érigés en municipalité bénéficient de services municipaux qu'ils ne paient peut-être pas.

Les municipalités dont la population périphérique est plus importante par rapport à leur population officielle ont tendance à dépenser davantage par habitant pour certains services. Si l'on considère l'ensemble des municipalités du Nord de l'Ontario pour lesquelles des données financières sont disponibles, une population périphérique plus importante est également associée à des dépenses totales plus élevées. Pour la plupart des municipalités, cependant, ces dépenses supplémentaires ne représentent probablement qu'une part modeste des dépenses totales.

Il convient de souligner que les municipalités ne doivent pas conclure de ces données que les populations périphériques sont néfastes ou indésirables. Si certains résidents des zones périphériques bénéficient probablement de certains services municipaux sans les payer, les collectivités tirent également profit de ces populations. Notamment, les populations périphériques soutiennent l'économie locale, à la fois en tant que travailleurs et consommateurs. Les données de Statistique Canada (2022c) montrent que de nombreux travailleurs vivant dans des territoires non érigés en municipalité font la navette vers des municipalités constituées, soutenant ainsi les entreprises et les prestataires de services locaux. En d'autres termes, il ne faut pas supposer qu'une collectivité se porterait mieux sans population périphérique.

Néanmoins, cette analyse suggère qu'il existe, dans de nombreuses régions du Nord de l'Ontario, une asymétrie entre ceux qui paient pour les services municipaux et ceux qui en bénéficient. Les préoccupations des municipalités concernant l'impact fiscal des populations périphériques semblent légitimes, et ces préoccupations méritent l'attention du gouvernement de l'Ontario. Les gouvernements disposent de temps et de ressources limités ; ils doivent donc donner la priorité à certaines questions par rapport à d'autres. Les données

présentées dans cette analyse suggèrent que les questions relatives aux populations périphériques municipales dans le Nord devraient être une priorité plus importante en Ontario. Pour être clair, ces questions comprennent à la fois le défi consistant à garantir que les municipalités du Nord de l'Ontario puissent financer de manière adéquate les services qu'on leur demande de fournir et celui consistant à garantir que les personnes vivant dans des territoires non érigés en municipalité puissent accéder aux services et avoir leur mot à dire dans la prise de décision concernant ces services.

Une analyse détaillée des options de réforme dépasse le cadre du présent rapport axé sur les données. Il est toutefois possible de dégager des grandes orientations que le gouvernement de l'Ontario pourrait explorer — en collaboration avec les municipalités et les résidents des territoires non érigés en municipalité — pour traiter les questions relatives aux populations périphériques municipales.

L'annexion municipale constitue une option. Grâce à l'annexion, le gouvernement provincial ajouterait le territoire abritant une population périphérique à une municipalité existante. L'Ontario a déjà rattaché des portions de territoires non érigés en municipalité à des municipalités, parfois à la demande de ces dernières et des populations périphériques (Nickerson 1992 ; Ontario 2022). L'annexion peut potentiellement profiter aux deux parties. La municipalité peut acquérir la capacité de taxer tous les utilisateurs de ses services. Les populations périphériques peuvent bénéficier de meilleurs services et d'une plus grande influence sur les décisions les concernant en tant que partie intégrante de la municipalité plutôt qu'en tant que partie d'un territoire non érigé en municipalité.



Cela dit, l'annexion municipale n'est pas une panacée. Bien que les populations périphériques puissent avoir des liens sociaux et économiques forts avec une municipalité, les deux représentent souvent des communautés distinctes. Les résidents des deux communautés peuvent avoir des préférences différentes en matière de fiscalité et de niveau de services, ainsi que sur d'autres politiques de l'administration locale. En bref, l'annexion municipale doit être envisagée, mais au cas par cas. Parfois, la meilleure option pour les municipalités et les populations périphériques peut être de continuer à s'administrer séparément.

Le défi fondamental pour les collectivités locales du Nord de l'Ontario réside dans le fait qu'elles couvrent de vastes régions abritant des communautés — dans des municipalités constituées et des territoires non érigés en municipalité — qui sont à la fois connectées et distinctes. Dans ce contexte, la coordination entre les communautés peut présenter des avantages concernant certains services et certaines questions de gouvernance locale. Parallèlement, d'autres questions peuvent être mieux gérées au niveau des communautés individuelles.

Noga (2021) soutient que le Nord de l'Ontario pourrait résoudre ce casse-tête de gouvernance en adoptant un modèle de gouvernement régional inspiré du système des districts régionaux de la Colombie-Britannique. Les districts régionaux établissent une fédération souple de municipalités et de communautés non constituées en municipalité. Certains se sont également élargis pour inclure les Premières Nations. Il convient de noter que les districts régionaux sont autorisés à proposer des gammes de services différentes selon les zones du district—par exemple, en offrant moins de services dans les zones non constituées en municipalité par rapport aux municipalités constituées—tout en appliquant des taux d'imposition différenciés en conséquence. Cet arrangement permet aux districts régionaux de fournir des services qui correspondent aux préférences de communautés diverses tout en minimisant le problème des résidents de certaines communautés qui « free ride » sur des services fournis par d'autres (Colombie-Britannique 2006 ; Cashback 2001). L'adoption de districts régionaux dans le Nord de l'Ontario constituerait une réforme de grande envergure, mais elle pourrait atténuer les défis financiers que les populations périphériques posent parfois aux municipalités, tout en profitant aux deux parties.

Quelle que soit la solution choisie, l'objectif devrait être de bénéficier à la fois aux municipalités et aux populations périphériques. Les données suggèrent que les populations périphériques constituent effectivement un fardeau financier pour les municipalités en sollicitant certains services sans payer d'impôts fonciers municipaux. Il convient de remédier à cette situation, mais pas dans le cadre d'un exercice à somme nulle. Les municipalités et les populations périphériques sont interdépendantes et devraient rechercher des solutions mutuellement avantageuses.



Références

- Colombie-Britannique. 2006. Primer on Regional Districts in British Columbia. https://www.slr.d.bc.ca/sites/default/files/pdfs/Primer_on_Regional_Districts_in_BC.pdf.
- Cashaback, David. 2001. La gouvernance des districts régionaux en Colombie-Britannique : une étude de cas sur le regroupement. Institut sur la gouvernance. <https://www.files.ethz.ch/isn/122231/RegionalDistrict.pdf>.
- Ville de Dryden. 2025. « Cartes de bibliothèque et adhésion ». Consulté le 20 octobre 2025. <https://www.dryden.ca/recreation-leisure/library/library-cards-and-membership/>
- Ville d'Edmonton. 2024. Déficit budgétaire – Évaluation des facteurs contribuant aux déficits de fonctionnement et de financement des immobilisations de la ville d'Edmonton. <https://pub-edmonton.escribemeetings.com/filestream.ashx?DocumentId=236515>.
- Dunstan, William. 2025. Servir plus de personnes que l'on ne peut en taxer : l'impact budgétaire des « populations périphériques » sur les municipalités du nord de l'Ontario. Mémoire de maîtrise non publié – Université de Calgary. <https://ucalgary.scholaris.ca/items/386e4acf-27e8-4989-8bf4-8aef351b08a>.
- Keough, Sara Beth. « Planifier la croissance dans une ville en plein essor grâce aux ressources naturelles : les défis des urbanistes à Fort McMurray, en Alberta. » *Urban Geography* 36, n° 8 (juin 2015) : 1169-1196. <https://doi.org/10.1080/02723638.2015.1049482>.
- Kitchen, Harry, et Almos Tassonyi. « Taxes municipales et redevances d'utilisation ». Dans *Tax Policy in Canada*, par Heather Kerr, Ken McKenzie et Jack Mintz. Fondation canadienne de fiscalité, 2012.
- Marchetti, Cesare. 1994. « Anthropological invariants in travel behavior ». *Technological Forecasting and Social Change* 47, n° 1 (septembre 1994) : 75-88. [https://doi.org/10.1016/0040-1625\(94\)90041-8](https://doi.org/10.1016/0040-1625(94)90041-8).
- Munro, Anne, Alessandro Alasia et Ray Bollman. 2011. « Zones de travail autonomes : une proposition de délimitation et de classification selon le degré de ruralité ». *Bulletin d'analyse, régions rurales et petites villes du Canada* 8, n° 8 (décembre 2011) : <https://publications.gc.ca/site/fra/9.602208/publication.html>
- Nickerson, Dean. 1992. Problématiques des territoires non érigés en municipalité du Nord de l'Ontario. Université Western – Mémoires de recherche de maîtrise en administration publique. https://localgovernment.uwo.ca/resources/docs/research_papers/1992/Nickerson,%20Dean%20-%201992.pdf
- Noga, Anthony. Il est temps de se réorganiser : pourquoi le Nord de l'Ontario devrait suivre l'exemple de la Colombie-Britannique en matière de gouvernance locale. Institut des politiques du nord, 2021. https://www.northern-policy.ca/upload/documents/publications/reports-new/noga-unincorporated_en.01.03.2021.pdf.
- Ontario. 2024a. « Rapport d'information financière ». Consulté le 20 octobre 2025. <https://efis.fma.csc.gov.on.ca/fir/index.php/fr/financial-information-return-fr/>.
- . 2025a. « RIF par année et municipalité ». Consulté le 20 octobre 2025. <https://efis.fma.csc.gov.on.ca/fir/index.php/fr/rapports-et-tableaux-de-bord/fr-fir-by-year-and-municipality/>.
- . 2024b. « Functional Classification of Expenses and Revenues ». <https://efis.fma.csc.gov.on.ca/fir/wp-content/uploads/fir-files/municipal-reporting/fir-instructions/2024/FIR2024%20Functional%20Categories.pdf>.
- . 2025b. « Zone des routes locales – limites et routes locales ». Dernière modification le 19 septembre 2025. <https://geohub.lio.gov.on.ca/documents/eb916af951c840aaab5d9491c3ac4ef4/about>.
- . 2025c. « Régies locales des services publics ». Dernière modification le 26 mars 2025. <https://www.ontario.ca/fr/page/regies-locales-des-services-publics>.

- . 2022. « Tableau récapitulatif des activités de restructuration municipale ». Dernière modification le 27 janvier 2022. <https://data.ontario.ca/dataset/municipal-restructuring-activity-summary-table/resource/389bb315-fe73-45a8-8e82-7ab880c1d737>.
- . 2025d. « Impôt foncière provinciale ». Dernière modification le 29 septembre 2025. <https://www.ontario.ca/fr/document/impot-foncier-provincial>.
- Rochon, Denis. « Enjeux politiques liés à la gouvernance des régies locales des services publics dans le nord de l'Ontario ». *Papers in Canadian Economic Development* 11 (mars 2014) : 1-27. <https://openjournals.uwaterloo.ca/index.php/pced/article/view/3918>.
- Statistique Canada. 2022a. « Recensement de 2021 – Fichier des attributs géographiques ». Dernière modification le 8 juillet 2024. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/geo/aip-pia/attribute-attribs/index2021-fra.cfm?year=21>.
- . 2023a. « Profil de recensement, Recensement de la population de 2021 ». Dernière modification le 8 juillet 2024. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F>.
- . 2023b. « Indice d'éloignement ». Dernière modification le 4 janvier 2023. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/17-26-0001/172600012020001-fra.htm>
- . 2022b. « Centre de population (CTRPOP) ». Dernière modification le 7 juillet 2023. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/ref/dict/az/Definition-fra.cfm?ID=geo049a>.
- . 2022c. Tableau 98-10-0459-01 Navettage à partir de la géographie du lieu de résidence à la géographie du lieu de travail selon le genre : Subdivisions de recensement. Dernière modification le 20 octobre 2025. <https://doi.org/10.25318/9810045901-fra>.
- Tiebout, Charles M. « A Pure Theory of Local Expenditures ». *The Journal of Political Economy* 64, n° 5 (octobre 1956) : 416-424. https://fbaum.unc.edu/teaching/PLSC541_Fall08/tiebout_1956.pdf.
- Tolbert, Charles, et Molly Sizer. U.S. Commuting Zones and Labor Market Areas: A 1990 Update. Département de l'Agriculture des États-Unis, 1996. <https://usa.ipums.org/usa/resources/volii/cmz90.pdf>.



Annexe : Résultats des calculs de la population périphérique

*Outre les 59 municipalités dont la population périphérique est répertoriée ici, 85 municipalités ont été identifiées comme n'ayant pas de population périphérique.

Tableau 7 : Population périphérique des municipalités du Nord de l'Ontario, 2021

Subdivision de recensement (SDR)	Population de l'SDR	Population périphérique	Population périphérique en % de la population de l'SDR
Dryden	7 388	3 764	50,9 %
Whitestone	1 075	370	34,4 %
Moosonee	1 512	495	32,7 %
James	348	111	31,9 %
Conmee	798	202	25,3 %
Gore Bay	808	204	25,2 %
Kirkland Lake	7 750	1 882	24,3 %
Machin	1 012	202	20,0 %
Callander	3 964	780	19,7 %
Hearst	4 794	932	19,4 %
Kenora	14 967	2 902	19,4 %
Carling	1 491	255	17,1 %
Chapleau	1 942	317	16,3 %
Cochrane	5 390	816	15,1 %
Terrace Bay	1 528	225	14,7 %
Temiskaming Shores	9 634	1 177	12,2 %
Fort Frances	7 466	880	11,8 %
Atikokan	2 642	293	11,1 %
McDougall	2 744	268	9,8 %
Huron Shores	1 860	155	8,3 %
Espanola	5 185	393	7,6 %
Gillies	441	33	7,5 %
Sault Ste. Marie	72 051	5 264	7,3 %
Wawa	2 705	182	6,7 %
Dubreuilville	576	38	6,6 %
The Archipelago	979	51	5,2 %
Emo	1 204	62	5,1 %
Ear Falls	9,24	46	5,0 %
North Bay	52 662	2 240	4,3 %
Thunder Bay	108 843	4 608	4,2 %
Shuniah	3 247	136	4,2 %

Hornepayne	968	40	4,1 %
Macdonald, Meredith et Aberdeen Additional	1 513	58	3,8 %
Blind River	3 422	124	3,6 %
Chapelle	763	25	3,3 %
Oliver Paipoonge	6035	197	3,3 %
Lake of the Woods	308	10	3,2 %
Powassan	3 346	95	2,8 %
East Ferris	4 946	138	2,8 %
Nipissing	1 769	46	2,6 %
South Algonquin	1 055	21	2,0 %
Nipigon	1 473	28	1,9 %
Markstay-Warren	2 708	48	1,8 %
Marathon	3 138	50	1,6 %
Kapuskasing	8 057	115	1,4 %
Burpee and Mills	382	5	1,3 %
Manitouwadge	1 974	23	1,2 %
Elliot Lake	11 372	118	1,0 %
Perry	2 650	27	1,0 %
Iroquois Falls	4 418	44	1,0 %
Grand Sudbury	166 004	1 435	0,9 %
Ignace	1 206	10	0,8 %
Sioux Lookout	5 839	40	0,7 %
Timmins	41 145	224	0,5 %
Prince	975	5	0,5 %
Central Manitoulin	2 235	10	0,4 %
Nipissing-Ouest	14 583	61	0,4 %
Parry Sound	6 879	10	0,1 %
Red Lake	4 094	5	0,1 %



À Propos L'Institut des politiques du Nord

L'Institut des politiques du Nord est le groupe de réflexion indépendant et fondé sur des données probantes, basé dans le nord de l'Ontario. Nous menons des recherches, analysons des données et proposons des solutions. Notre mission est d'encourager la prise de décisions fondées sur des données probantes qui favoriseront la croissance du nord de l'Ontario.

Nous croyons au partenariat, à la réconciliation, à la collaboration, à la communication et à la coopération. Notre équipe s'efforce d'effectuer des recherches inclusives qui impliquent une large participation et fournissent des recommandations pour des actions spécifiques et mesurables. Notre succès dépend de nos partenariats avec d'autres entités présentes dans le Nord de l'Ontario ou passionnées par cette région.

Nos bureaux permanents sont situés à Thunder Bay et à Timmins. Nous avons actuellement un bureau satellite à North Bay. Pendant les mois d'été, nous avons des bureaux satellites dans d'autres régions du Nord de l'Ontario où travaillent des équipes de stagiaires d'Expérience Nord. Ces stages sont des étudiants universitaires et collégiaux qui travaillent dans votre communauté sur des questions importantes pour vous et vos voisins.

Recherche connexe

Circulariser l'économie

Linzi Redekop et Bryanne de Castro
Rocha

Il est temps de se réorganiser

Anthony Noga

Valeur pour l'argent? Fusion de 2001 du Grand Sudbury, effet sur les dépenses municipales

James Cuddy



Nos bureaux

