



NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

Giwednong Aakomenjigewin Teg
ᑲ ᐃᑕᑕ-ᐃᑕᑕ-ᐃᑕᑕ ᐃᑕᑕ-ᐃᑕᑕ
Institu dPolitik di Nor

Rapport de recherche No. 45 | février 2021

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

Qui nous sommes

Président & DG

Charles Cirtwill

Conseil d'administration

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

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

Conseil consultatif

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

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

Conseil consultatif pour la recherche

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

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

Reconnaissance des territoires traditionnels

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

Nos bureaux principaux :

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

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

Ce rapport a été rendu possible grâce au soutien de notre partenaire, la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario et le canton de Terrace Bay. L'Institut des politiques du Nord exprime sa grande appréciation pour leur généreux soutien, mais insiste sur ce qui suit : Les points de vue de ces commentaires sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Institut, de son conseil d'administration ou de ceux qui le soutiennent. Des citations de ce texte, avec indication adéquate de la source, sont autorisées.

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

Éditeur : Mark Campbell
Traductrice: Stéphanie St-Jean

© 2021 Northern Policy Institute

Published by Northern Policy Institute

874 Tungsten St.

Thunder Bay, Ontario P7B 6T6

ISBN: 978-1-989343-81-4

À propos de l'auteur

Anthony Noga



Anthony Noga est un ancien analyste du marché du travail pour la Commission de planification de la main-d'œuvre du Nord Supérieur. Il est né à Thunder Bay et a grandi dans une zone rurale aux environs de la ville. Après avoir obtenu un baccalauréat spécialisé en histoire et en sciences politiques de l'Université Lakehead, il a passé du temps comme bénévole auprès d'une organisation de développement économique en Israël avant d'obtenir sa maîtrise ès arts en sciences politiques de l'Université de Waterloo.

Ce document a été rédigé avant qu'Anthony ne rejoigne la fonction publique. Les opinions exprimées dans ce document sont les siennes et ne reflètent pas celles de son employeur actuel.

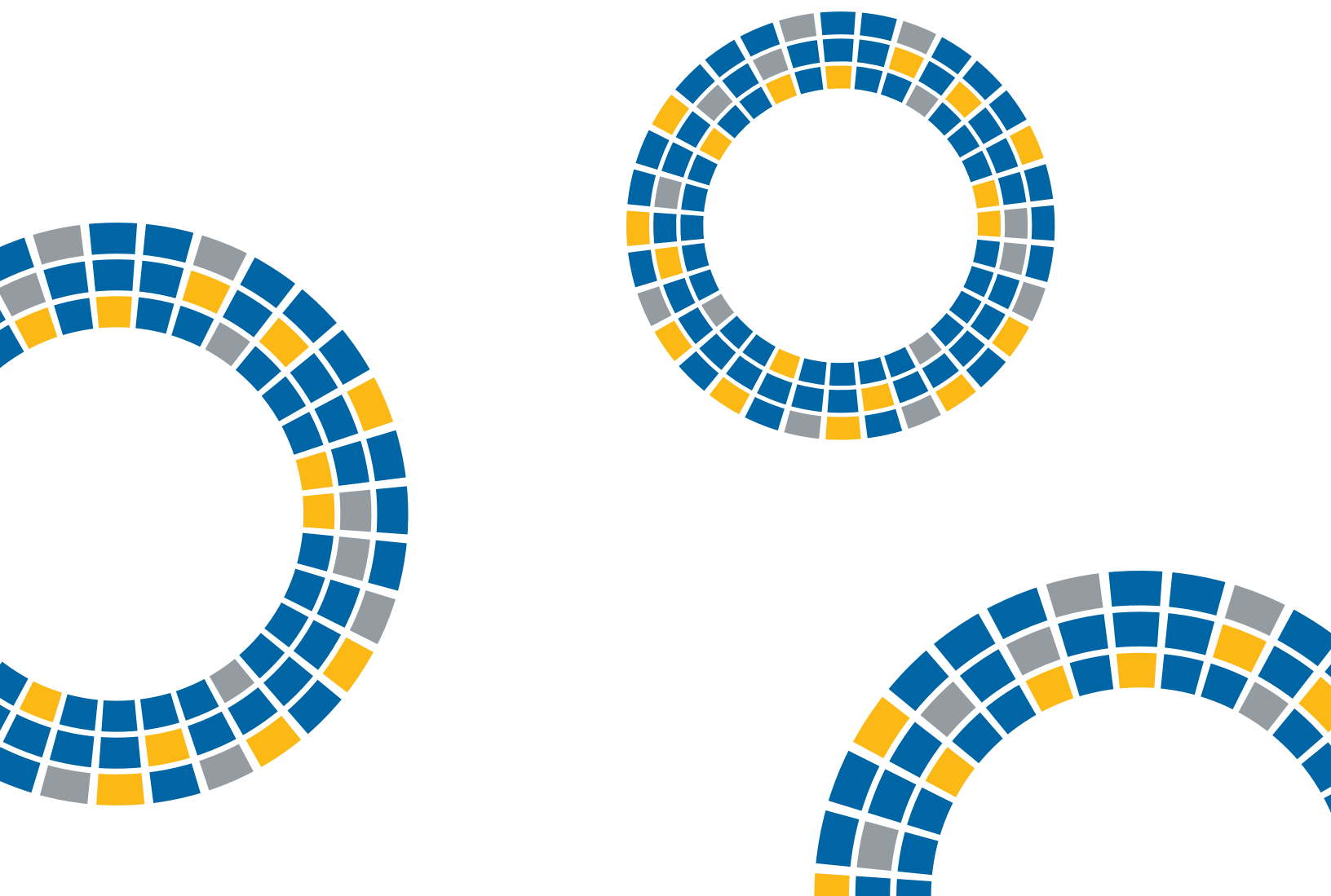


Table des matières

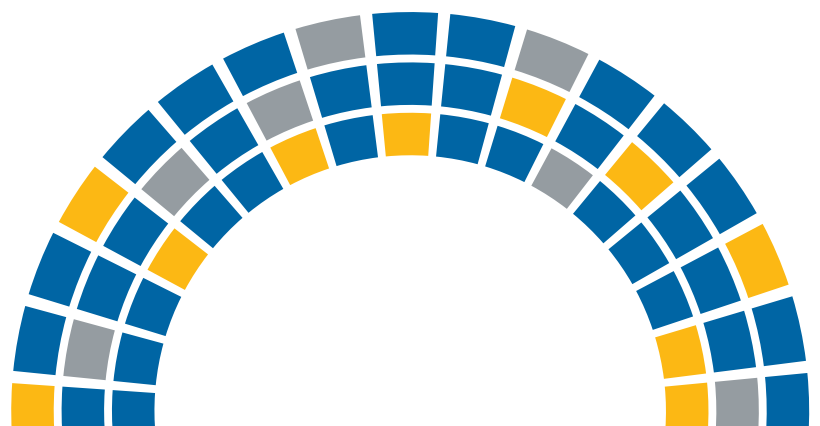
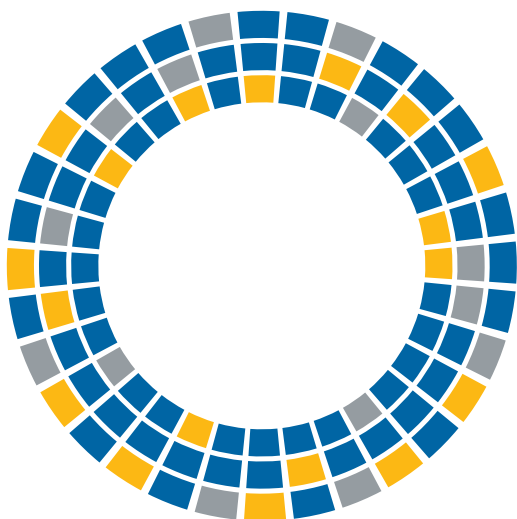
Résumé.....	5
Liste des abréviations	6
Introduction	7
Méthodologie.....	9
Défis et solutions de données	10
Vue d'ensemble du système actuel	13
Conseils des services locaux	16
Routes locales	18
Le Programme de protection contre les incendies du Nord	19
Conseils d'administration des services sociaux de district	21
Conseils d'aménagement rural	22
Organisations faïtières	23
Réforme provinciale de la taxe foncière	24
Résumé	28
Gouvernement régional	29
Pourquoi le gouvernement régional ?	30
Pourquoi le modèle de la Colombie-Britannique ?	31
Qu'est-ce qu'un district régional ?	32
Aborder les questions.....	34
Prestation de services	35
Efficacité.....	36
Coordination.....	37
Développement frange.....	38
Faiblesses des districts régionaux	39
Avantages additionnels des districts régionaux	40
Limites.....	41
Résumé	44
Une étude de cas sur la gouvernance du Nord de l'Ontario	45
Conclusion et recommandations	58
Principales recommandations	59
Recommandations supplémentaires.....	60
Ouvrages cités	61

Résumé

Les régions nordiques de l'Ontario bénéficieraient de la mise en œuvre de districts régionaux (DR) inspirés par ce qui est en place en Colombie-Britannique. Ce projet a examiné les régions non constituées en société du Nord de l'Ontario et la façon dont elles interagissent avec les municipalités et les collectivités des Premières Nations, dans le but d'améliorer la gouvernance locale des résidents du Nord. La recherche et les consultations avec les résidents du Nord ont permis de donner un aperçu de la structure actuelle dans le Nord de l'Ontario, y compris la façon dont les services sont fournis et les organismes gouvernementaux concernés. Cette phase de recherche a permis d'identifier qu'il existe des problèmes communs dans le Nord de l'Ontario, mais aussi que chaque collectivité a ses propres enjeux uniques et qu'elle a besoin de souplesse pour prendre ses propres décisions sur ce qui lui convient le mieux. Une étude de cas menée dans la région de Pawgwasheeng (Pays Plat), Rossport, Schreiber et Terrace Bay, dans le Nord-Ouest de l'Ontario, contribue à la mise sur pied du projet.

L'étude identifie cinq remèdes potentiels, allant de réglages au statu quo, jusqu'à la sécession totale, et évalue les mérites de chacun en les comparant à des efforts similaires ailleurs au Canada. D'après les données probantes analysées, la solution optimale est les DR de la Colombie-Britannique, une forme de gouvernance régionale conçue pour régler les mêmes problèmes que cette étude examinée, qui fonctionne avec succès depuis plus de 50 ans, qui est souple par rapport aux besoins locaux, qui semble réduire les coûts et augmenter les niveaux de service, et qui favorise la collaboration entre les collectivités municipales, non constituées en société et les collectivités des Premières Nations.

La collecte et la mesure de données non normalisées rendent les comparaisons de rendement municipales peu fiables. En tant que tel, l'étude évite une comparaison quantitative d'indicateurs de performance, d'autant plus que les données pour les zones non constituées en société sont de très faible qualité. Le remplacement des subdivisions de recensement non organisées existantes par de nouvelles subdivisions qui s'harmonisent mieux avec les collectivités locales améliorerait considérablement cette situation. D'autres recommandations comprennent la recherche sur l'endroit où les limites géographiques des DR devraient être établies ; une analyse de l'impact économique des effets des populations marginales non constituées en société sur les municipalités ; et un examen du rôle que la Société d'évaluation foncière municipale (SÉFM) peut jouer et joue dans l'établissement du fardeau fiscal dans le Nord.



Liste des abréviations

AR	Agglomération de recensement
RMR	Région métropolitaine de recensement
DRC	District régional de la capitale
SDR	Sous-division du recensement
ZD	Zone de diffusion
DoKURA	The District of Kenora Unincorporated Areas Ratepayers Association
CASSD	Conseil d'administration des services sociaux de district
GRK	Kativik Regional Government
CCL	Commission communautaire locale
LOWDSA	Lake of the Woods District Stewardship Association
RLIS	Réseau local d'intégration de la santé
CSL	Conseil des services locaux
CLR	Conseil local des routes
MEDNM	Ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines
AFM	Administration des finances municipales (de la Colombie-Britannique)
MRNF	Ministère des Richesses naturelles et des Forêts
MAML	Ministère des Affaires municipales et du Logement
SÉFM	Société d'évaluation foncière municipale
MTO	Ministère des Transports de l'Ontario
PPIN	Programme de protection contre les incendies du Nord
LCSN	Loi sur la Commission des services du Nord
BCIGU	Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des urgences
TFP	Taxe foncière provinciale
DR	District régional
ZTA	Zone de travail autonome
CTS	Commission du travail statut

Introduction

Le Nord de l'Ontario est gouverné de façon très inégale, et pas seulement par rapport au reste de la province. La gouvernance locale au sein des diverses régions nordiques de l'Ontario est également très inégale et peut être divisée en trois catégories, selon le type d'institutions gouvernementales. La première catégorie couvre les villes, les villages, les cantons et les municipalités ; la seconde comprend les réserves et les établissements des Premières Nations ; et la troisième est les territoires non constitués en société. Cette dernière catégorie reçoit relativement peu d'attention, mais elle joue un rôle important dans le cadre de gouvernance locale du Nord. Par conséquent, il vaut la peine d'examiner l'environnement opérationnel des territoires non constitués en société et la façon dont il se rapporte aux autres administrations.

Au total, il y a 278 limites locales à proximité dans le Nord de l'Ontario (Institut des politiques du Nord 2017), une situation qui cause beaucoup de problèmes. Par exemple, les municipalités se méfient du développement marginal, où la population des zones adjacentes non constituées en société augmente et « profite » sur les services municipaux sans les payer. Ces municipalités soutiennent, en effet, qu'il est injuste pour leurs résidents de payer des impôts fonciers plus élevés afin de subventionner les services pour ceux qui choisissent de vivre dans des juridictions adjacentes à faible taux d'imposition. L'impôt foncier élevé peut alors faire de leur collectivité un endroit moins attrayant où vivre, ce qui encourage un plus grand nombre de résidents de la municipalité à s'installer dans des zones non constituées en société à faible taux d'imposition. D'autre part, les habitants de zones non constituées en société soutiennent qu'ils reçoivent injustement des services de qualité sensiblement inférieure, même quand ils paient pour ceux-ci, et que, où les services sont fournis, ils sont souvent administrés par des organismes parmi lesquels les résidents non constitués en société estiment qu'ils ne sont pas équitablement représentés.

Ce système actuel engendre au moins deux lacunes critiques en matière de gouvernance. La première est qu'elle compromet l'équivalence fiscale, voire que « les citoyens qui bénéficient des dépenses sont ceux qui font ou influencent la décision et paient ses coûts » (Bish, 2001, p. 8). L'équivalence fiscale se réfère ici à des ensembles de services fiscaux qui sont efficaces, équitables, permettent une représentation significative et qui répondent au contexte local. Un deuxième inconvénient connexe est que la structure actuelle n'a pas de cadre pour favoriser la collaboration entre les unités locales. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de collaboration entre les collectivités du Nord, mais ce qui se passe tend à être ponctuel et limité, plutôt que systématique et exhaustif. Il en résulte un système fragmenté et cloisonné, avec une certaine combinaison de services de mauvaise qualité, qui se chevauchent et se dupliquent, d'économies d'échelle manquées et de fardeaux administratifs auxquels chaque collectivité a du mal à faire face.

Le modèle actuel présente deux autres inconvénients importants en matière de gouvernance qui ne sont pas directement liés à des domaines non constitués en société, mais qui illustrent tout de même les problèmes dans le cadre global de gouvernance. La première est qu'il manque de prise de décision locale efficace (Everett 2019 ; Mcgrath 2018 ; Robinson 2016 ; Mackinnon 2016 ; Coates, Holroyd et Leader 2014 ; Coates et Poelzer 2014 ; Conteh et Segsworth 2013 ; Nickerson, 1992). Les décisions qui touchent le Nord de l'Ontario ne sont pas souvent prises dans le Nord, ou par ceux qui le connaissent le mieux : les habitants du Nord. L'autre problème est que le modèle actuel n'est pas propice à la croissance économique. À son pire, c'est peut-être la raison pour laquelle le Nord de l'Ontario a du mal à se développer (Everett, 2019 ; Conteh 2017 ; Coates et Poelzer 2014 ; Conteh et Segsworth 2013).

La question n'est donc pas de savoir si le modèle de gouvernance locale du Nord de l'Ontario devrait être réformé, mais plutôt – quelle réforme institutionnelle peut le mieux surmonter les obstacles énumérés ci-dessus tout en équilibrant les besoins des diverses administrations du Nord ? Heureusement, il existe une solution adaptée pour remédier aux problèmes propres



aux domaines non constitués en société, et elle vérifie involontairement d'autres objectifs politiques importants. Il y a un demi-siècle, la Colombie-Britannique a mis en place un système de districts régionaux (DR) pour régler les problèmes exacts qui affligent actuellement le Nord de l'Ontario et ses régions non constituées en société. Ces districts spéciaux polyvalents sont une fédération lâche de municipalités, de collectivités non constituées en société et, dans certains cas, de Premières Nations qui ont « réduit le coût de la coopération entre les administrations voisines, encouragé l'équivalence fiscale et amélioré le rendement des administrations locales » (Bish, 2002, p. 34). Ils ont une longue expérience de la gestion réussie des questions liées aux zones non constituées en société, et laisseraient intactes les collectivités existantes, plutôt que de les absorber dans les structures municipales. En tant que forme de gouvernance régionale, les DR offriraient également la possibilité d'une plus grande prise de décision locale et d'un plus grand développement économique. En prime, ils ont une structure administrative semblable à celle des Conseils d'administration des services sociaux de district (CASSD) déjà en place dans le Nord de l'Ontario.

Le cas pour le nouveau modèle de gouvernement sera fait dans les six sections suivant cette introduction. La deuxième section présente la méthodologie de recherche. Ensuite, la section trois identifie les limites et les défis liés aux données et offre des moyens de les corriger. La section quatre donne un aperçu de la

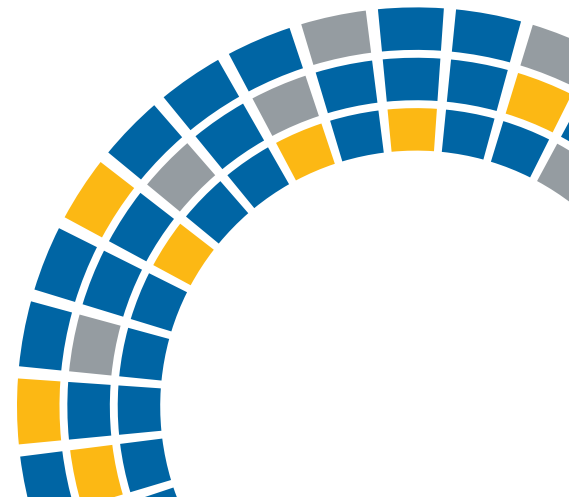
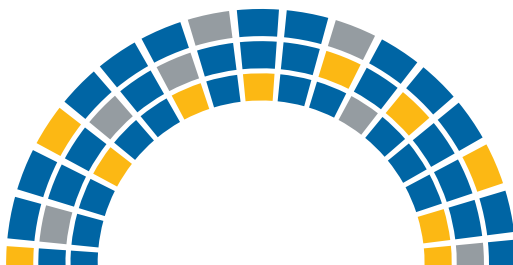
gouvernance dans le Nord de l'Ontario non constitué en société. La cinquième section présente et explore les districts régionaux de la Colombie-Britannique et explore les raisons pour lesquelles ils sont la meilleure option pour régler les problèmes découlant de la gouvernance des régions non constituées en société dans le Nord de l'Ontario. La sixième section est une étude de cas de la région de Terrace Bay, Schreiber, Rossport et Pawgwasheeng (Pays Plat) du Nord-Ouest de l'Ontario. La section sept conclut l'étude par une liste de recommandations visant à améliorer la gouvernance locale et la collecte de données dans et pour le Nord de l'Ontario.



Méthodologie

Cette étude a fait l'objet d'un examen approfondi de la documentation, de l'engagement des intervenants et des titulaires de droits, d'une analyse quantitative et de comparaisons avec les pratiques existantes dans d'autres juridictions canadiennes et internationales. Le projet a été entravé par le fait que les chercheurs ont largement négligé les régions non constituées en société du Nord de l'Ontario. La recherche qui a été faite révèle toutefois des tendances communes à l'étude de la gouvernance municipale, de sorte que les examens de l'administration municipale ont constitué une grande partie de l'examen de la littérature. Cet examen a permis de déterminer que les mesures les plus courantes du rendement municipal sont suspectes, de sorte que le projet s'est éloigné de la comparaison des normes de rendement et d'une analyse comparative d'autres administrations.

Cette analyse comprenait un examen des structures de gouvernance locale de pratiquement toutes les provinces canadiennes, un processus qui a finalement mené à la Colombie-Britannique comme comparateur optimal pour le Nord de l'Ontario. Cette enquête a permis d'identifier cinq approches possibles qui ont été examinées afin de mieux remédier aux lacunes de l'environnement d'exploitation entourant les zones non constituées en société du Nord de l'Ontario. Chacun d'eux a été évalué en fonction de ses mérites, y compris s'il avait fait ses preuves en matière de réussite. La première approche consiste à examiner et à renouveler le système au moyen de correctifs fragmentaire, comme l'examen législatif et les modifications apportées à l'impôt foncier. Celles-ci se sont révélées inefficaces dans le Nord de l'Ontario, tandis que le Nouveau-Brunswick (Finn, 2008) et la Colombie-Britannique (Colombie-Britannique, 2006) les ont bricolés avant de se régionaliser. La deuxième approche consiste à mettre en œuvre des bureaux de services régionaux, un partenariat entre les municipalités et les régions non constituées en société. Bien que prometteurs, ceux-ci n'ont jamais été testés, et la stricte répartition des pouvoirs entre les conseils d'administration et les gouvernements locaux les rend problématique. La troisième approche est la consolidation municipale, bien que la preuve indique fortement que cela ne réussit pas assez souvent à être une recommandation générale (Holzer et al. 2009a). La quatrième stratégie est une forme de gouvernance régionale, avec une variété de compositions possibles disponibles. La dernière voie, la sécession, est à son meilleur une perspective lointaine, avec des obstacles monumentaux à surmonter, même si la volonté politique et l'organisation ne manquaient pas (Robinson 2016). Les discussions avec les habitants du Nord ont été essentielles pour déterminer les voies à suivre. Cinquante-huit personnes ont généreusement offert leur point de vue sur ce projet entre janvier 2018 et juillet 2019 ; les noms et positions des héritiers sont omis pour protéger leur vie privée. Ces contributeurs comprenaient des politiciens et des administrateurs municipaux, ainsi que des Premières Nations dans plusieurs provinces ; des membres des Conseils des services locaux (CSL) et des Conseils local des routes (CLR) ; des propriétaires d'entreprises locales; des représentants d'établissements postsecondaires, de plusieurs ministères provinciaux, organismes et corporations de la Couronne, ainsi qu'une Chambre de commerce ; des économistes ; et les résidents du Nord de l'Ontario qui ne sont affiliés à aucune organisation politique ou commerciale.



Défis et solutions de données

Trouver des données utilisables pour ce projet fut un immense défi, qui allait bien au-delà de l'entrave à la recherche. La très faible qualité – sans parler de la disponibilité – des données sur les collectivités du Nord est un véritable obstacle à la prise de décisions éclairées. Dans l'état actuel des choses, les données ne peuvent pas mesurer des questions importantes au sujet de l'efficacité des services ou même des totaux de population dans les régions non constituées en société. L'amélioration de cette situation permettrait d'élaborer de meilleures politiques et de mesurer leur impact sur les collectivités du Nord.

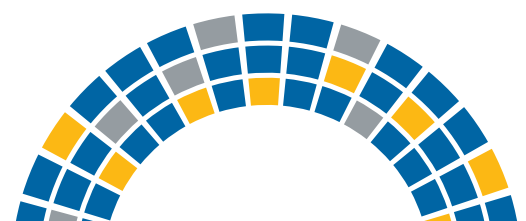
Un examen exhaustif de la documentation sur la mesure du rendement municipal a révélé que les mesures les plus courantes pour comparer l'efficacité – coût par habitant ou par ménage – sont suspectes puisqu'elles négligent le contexte local et ne tiennent pas compte des extrants et des résultats (Holzer et coll. 2009c). Les mesures de l'efficacité du service ont été suivies par le Programme municipal de mesure du rendement de l'Ontario, mais ce n'est plus le cas. De même, le Réseau d'analyse comparative des municipalités du Canada cite des « facteurs qui influencent » pouvant causer des écarts et ne sont pas pris en compte lors de la comparaison des services municipaux (MBN 2018).

Bref, la plupart des mesures du rendement municipal en Ontario ne mesurent pas la qualité de la prestation d'un service et, lorsqu'elles le font, elles ne tiennent pas compte d'autres facteurs qui pourraient influencer sur les résultats. La réduction des coûts de prestation pourrait résulter d'une prestation de services plus efficace aussi facilement que d'une baisse des niveaux de service, d'une géographie favorable, d'une plus grande densité de population ou d'autres variables qui ne sont pas prises en considération. C'est l'une des raisons pour lesquelles une évaluation de l'Initiative d'analyse comparative municipale de l'Ontario a révélé qu'elle n'avait pas atteint son objectif d'améliorer le rendement (Gebremicael, 2010), et cela était avant que les municipalités cessent de tenir compte des résultats. La mesure du rendement et l'analyse comparative sont précieuses, mais leur valeur est limitée.

S'il y a un appétit pour improviser la mesure des performances électroniques, la meilleure méthode est probablement l'analyse de l'enveloppement des données, une forme d'analyse comparative « qui représente de multiples entrées et sorties et fait la distinction entre l'efficacité technique, l'échelle et l'efficacité allocative » (Holzer et coll. 2009c, 24), permettant des comparaisons significatives qui montrent où des améliorations sont possibles. Cette méthode éliminerait certains des problèmes liés à la mesure du rendement, mais nécessiterait une expertise et des ressources que de nombreuses collectivités nordiques n'ont pas, surtout celles qui ne sont pas constituées en société.

Les difficultés sont exacerbées dans l'environnement abyssal des données dans les zones non constituées en société, où l'information varie généralement d'incomplète à totalement insuffisante. La correspondance avec le bureau de la Taxe foncière provinciale (TFP), la direction du ministère provincial des Finances responsable de l'administration de la perception des impôts dans les régions non constituées en société, a révélé que la province ne fait le suivi des dépenses de service que pour l'ensemble du territoire non constitué en société. Pire encore, l'immensité des subdivisions de recensement non organisée (SDR) rend les données du recensement pratiquement inutilisables. L'exemple le plus frappant est la SDR non organisée de Kenora, qui a une superficie plus grande que l'Allemagne (Banque mondiale 2018). Il y a plus d'une douzaine de collectivités distinctes sur ce territoire, dont peu ont leurs propres données de recensement. En fait, près de 80% de la population totale non constituée en société vit dans des collectivités sans données de recensement distinctes.¹ En tant que tel, il est presque impossible de savoir avec certitude combien de personnes et de ménages se trouvent dans une communauté donnée. En résumé, il est exceptionnellement difficile, voire totalement impossible, de retrouver les données nécessaires pour effectuer des calculs qui, en fin de compte, sont très limités, sinon sans valeur, pour mesurer réellement le rendement de la prestation des services dans les collectivités non constituées en société.

¹ Calculs de l'auteur basés sur les données du recensement de 2016.



L'une des raisons pour laquelle la province a examiné la TFP en 2013 était l'inquiétude des municipalités au sujet de l'aménagement dans des régions non constituées en société en périphérie, comme nous l'avons mentionné plus haut (Ontario, 2014, p. 9). Les municipalités accusaient les gens et les entreprises dans ces domaines d'utiliser les services municipaux sans payer pour eux, ce que le ministère des Finances dit qui n'a pas été prouvé (Stewart 2014, 1). Certaines études ont montré que les villes ont tendance à en bénéficier lorsque les entreprises locales sont en mesure d'attirer des clients et des employés d'une importante population marginale (Bish, 1999). Toutefois, cette recherche portait davantage sur les grands centres urbains et pourrait ne pas s'appliquer au Nord de l'Ontario. D'autre part, un bras de fer du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario (MAML) a signalé en 1988 que les municipalités qui connaissent un développement marginal avaient des dépenses de 10 à 20% supérieures à celles d'un groupe témoin de municipalités sans aménagement marginal

(Nickerson, 1992, 45-6). Les populations marginales génèrent à la fois des avantages et des coûts pour une municipalité et il ne semble pas y avoir de réponse unique quant au moment où l'une l'emporte sur l'autre. Dans le contexte pauvre en données des régions nordiques de l'Ontario, c'est particulièrement difficile à calculer. Le nœud du problème, c'est que la plupart des municipalités ne savent pas combien de personnes vivent sur leur frange non constituée en société.² Toutefois, l'outil GeoSearch de Statistique Canada peut commencer à combler cet écart de données, comme le montre le tableau 1.

Tableau 1 : Population non constituée en société en périphérie municipale, Nord de l'Ontario, 2016

Municipalité	Population non constituée en société	Municipalité	Population non constituée en société
Thunder Bay	5 228	Nipigon, Red Rock, Dorion	330
Sault Ste Marie	4 873	Thessalon	445
Dryden	3 621	Temiskaming Shores	418
Kenora	2 393	Wawa	271
North Bay	1 784	Iroquois Falls, Black River-Matheson	259
Grand Sudbury	1 661	Magnetawan	181
Kirkland Lake	1 564	Terrace Bay, Schreiber	177
Powassan, Nipissing	1 146	Île Manitoulin	169
Englehart	1 133	Kapuskasing	121
French River	1 101	Elliot Lake	100
Hearst	1 000	Sioux Lookout	99
Timmins	918	Dawson, Lake of the Woods	94
Fort Frances	805	Ear Falls, Red Lake	69
Moosonee	677	Smooth Rock Falls	55
Cochrane	628	Greenstone	38
Machin	608	Marathon	35
Atikokan	486	Hornepayne	30
Chapleau	458	White River	20

Source : Calculs de l'auteur tirés du recensement de 2016 de Statistique Canada (GeoSearch); les communautés avec une population marginale de moins de 20 personnes ont été exclues pour des raisons de protection de la vie privée.

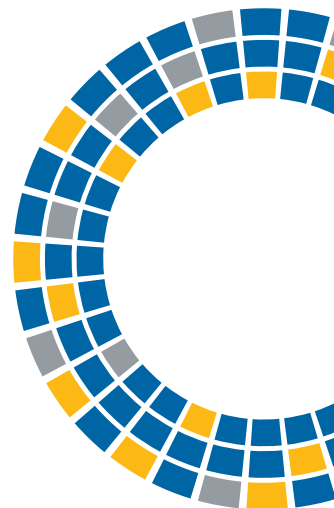
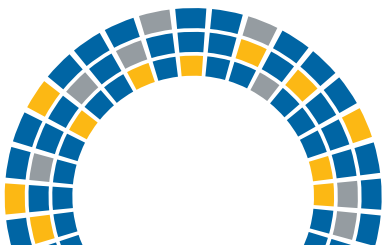
² Selon plusieurs réunions avec l'auteur au printemps et en été 2018.

Statistique Canada travaille actuellement avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour mettre au point une zone de travail autonome (ZTA) qui se résume essentiellement à des grappes de SDR avec de forts flux interdépendants pour les navetteurs.³ Le monstre des SDR non organisées ne sont pas utiles à cet égard. Le tableau 1 montre que Thunder Bay a la plus grande population marginale non constituée en société de toutes les municipalités de l'Ontario, de sorte qu'il est logique que la SDR non organisée de Thunder Bay soit affectée par la ZTA de Thunder Bay (Munro, Alasia et Bollman, 2011). Cependant, il y a au moins sept autres SDR dans le district avec une population marginale, à quelques centaines de kilomètres de Thunder Bay, et leurs flux de navettage sont remplacés par la part écrasante de la ville dans le total. Tout comme les données pour le Nord de l'Ontario sont souvent subsumées sous des totaux pour l'ensemble de la province, les données pour les petits centres nordiques sont passées sous silence lorsque le filet est jeté trop largement.

Parry Sound offre un excellent exemple de la façon dont la réorganisation des SDR non organisées serait utile. La population non constituée en société de Parry Sound est divisée en deux SDR, la partie Nord-Est de la ZTA de Huntsville-Bracebridge-Gravenhurst et la partie centrale de la ZTA de North Bay (Munro, Alasia et Bollman, 2011). S'il n'y avait eu qu'un seul SDR, il aurait probablement été attribué entièrement à une ZTA ou à un autre, et des renseignements précieux auraient été perdus. De plus petites SDR amélioreraient le suivi des populations marginales et serviraient de tremplin pour mieux comprendre la dynamique de la relation municipalité-population non constituée en société. En outre, il modifierait les régions métropolitaines de recensement (RMR) et les agglomérations de recensement (AR), dont la plupart n'incluent actuellement pas les SDR non organisées. Ces sept plaques tournantes⁴ ont une population marginale combinée de 16 957 personnes – soit 2% du total du Nord de l'Ontario – mais seulement 1 784 personnes sont actuellement prises en compte dans

les RMR ou AR. À l'heure actuelle, seul l'AR de North Bay comprend le territoire non constitué en société adjacent. North Bay se trouve également à être dans l'un des rares districts avec plus d'une SDR non constituée. De plus petites SDR combleraient cet écart de données, donnant aux chercheurs et aux décideurs de meilleurs outils pour prendre des décisions mieux informées.

Un autre défi majeur consiste à évaluer avec précision la valeur des propriétés dans les zones non constituées en société. La Société d'évaluation foncière municipale (SÉFM), qui est chargée de déterminer la valeur de chaque propriété, publie des guides de méthodologie qui expliquent le processus d'évaluation, mais cela n'a pas éteint les critiques de nombreux résidents du Nord. Le plus courant, bien que peut-être sans surprise, s'abstenir dans les discussions avec les gens dans les communautés municipales et non constituées en société dans tout le Nord était qu'une propriété a été surévaluée, forçant ainsi le propriétaire à payer des impôts plus élevés. Un défi connexe découle de l'incapacité de la SÉFM de sortir et d'évaluer physiquement chaque propriété, comme nous l'avons également mentionné dans les discussions avec les représentants de la SÉFM et les propriétaires fonciers. Dans l'ensemble, il y a beaucoup de confusion quant au rôle que joue et devrait jouer la SÉFM, tant dans les collectivités non constituées en société que dans les collectivités constituées en société, sur la façon dont elle arrive à ses évaluations et sur la personne à qui elle doit rendre des comptes. À cette fin, la capacité de la SÉFM pourrait être renforcée afin de s'assurer qu'elle fournit des évaluations précises et à jour pour toutes les propriétés du Nord. Il pourrait s'agir d'un mécanisme permettant d'inclure les collectivités non constituées en société dans la structure des droits de la SÉFM, quoique pas en l'absence de représentation. L'effet des évaluations de la SÉFM sur les impôts fonciers dans les petites collectivités du Nord est une région qui semble mûre pour une exploration plus approfondie.



³ Correspondance de l'auteur avec Statistique Canada.

⁴ Les RMR sont Thunder Bay et le Grand Sudbury ; les AR sont Kenora, Sault Ste. Marie, Elliot Lake, Timmins et North Bay.

Vue d'ensemble du système actuel

Les collectivités du Nord de l'Ontario peuvent être divisées en trois catégories, en fonction de la façon dont elles sont gouvernées localement. La première catégorie, collectivement appelée municipalités, se compose de 144 organismes individuels (Institut des politiques du Nord 2017, 3). Les municipalités relèvent de la compétence provinciale, sont légalement constituées en société, ont des représentants locaux élus de la population, des institutions politiques bien ancrées avec des pouvoirs fiscaux et des responsabilités obligatoires en matière de prestation des services. Ils sont les plaques tournantes du Nord de l'Ontario et contiennent plus de 91% de la population.⁵

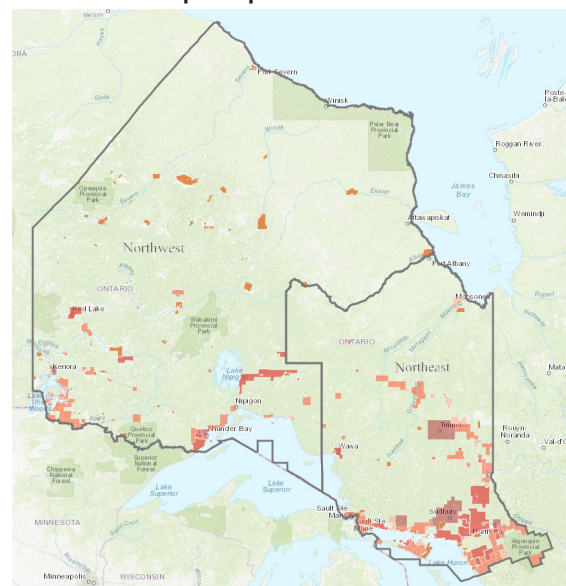
Le groupe suivant sera les collectivités des Premières Nations, qui peuvent être soit des réserves, soit des établissements. Les réserves sont des étendues de terres réservées aux peuples des Premières Nations, souvent sculptées dans leurs territoires traditionnels (Fédération canadienne des municipalités, 2015), alors que les établissements sont des régions non officielles où les peuples autochtones se sont installés plus ou moins de façon permanente (Statistique Canada, 2015). En ce qui concerne la gouvernance, les collectivités des Premières Nations ont des structures locales différentes, habituellement composées d'un chef et d'un conseil, et traitent davantage avec le gouvernement fédéral que la province. Il y a 118 réserves ou établissements dans le Nord de l'Ontario (Institut des politiques du Nord, 2017, 3), et ils varient considérablement quant à la façon dont ils sont régis et à la façon dont les services sont fournis. Ils comprennent près de 4.5% de la population du Nord de l'Ontario.⁶

Les zones non constituées en société, en revanche, n'ont pas de gouvernance locale traditionnelle. Au lieu de cela, la province agit comme le niveau de gouvernement le plus proche, fournissant certains services dont les municipalités sont traditionnellement responsables dans leur région. Les territoires non constitués en société peuvent être divisés en zones avec ou sans appareils de service locaux formels. Les services locaux sont le plus souvent administrés par un conseil d'administration de bénévoles élus de la population. Les exemples les plus notables sont les CLR et les CSL, des organismes bénévoles que l'on ne trouve que dans le Nord qui sont dirigés par un conseil élu

chaque année (Ontario n.d.b). Au total, il y a 16 SDR non organisées, qui contiennent 46 CSL (Ontario 2017a, 5) et 198 CLR. Les zones non constituées en société sans conseil d'administration n'ont pratiquement pas de gouvernement local.⁷

93% de la masse continentale du Nord de l'Ontario tombe dans des SDR non organisées (Statistique Canada, 2016) — voir la figure 1. Au moment du recensement de 2016, cette superficie de plus de 880 000 kilomètres carrés ne comptait que 33 011 habitants, soit 4% de la population du Nord. Il n'y a qu'un seul CSL dans le Grand Nord, géré par MoCreebec Eeyoud, une communauté crie avec le statut de « quasi-bande ». Le reste de la population non constituée en société est réparti sur des dizaines de communautés, et il n'y en a pas deux identiques. Comme l'a dit une personne interviewée, une fois que vous comprenez une collectivité non constituée en société, vous comprenez une collectivité non constituée en société. Bien que chaque communauté soit unique, il y a des fils unificateurs notables qui les affectent tous.

Figure 1 : Carte de l'infrastructure de l'Institut des politiques du Nord



Remarque : La zone verte n'est pas constituée en société.

Source : Institut des politiques du Nord.

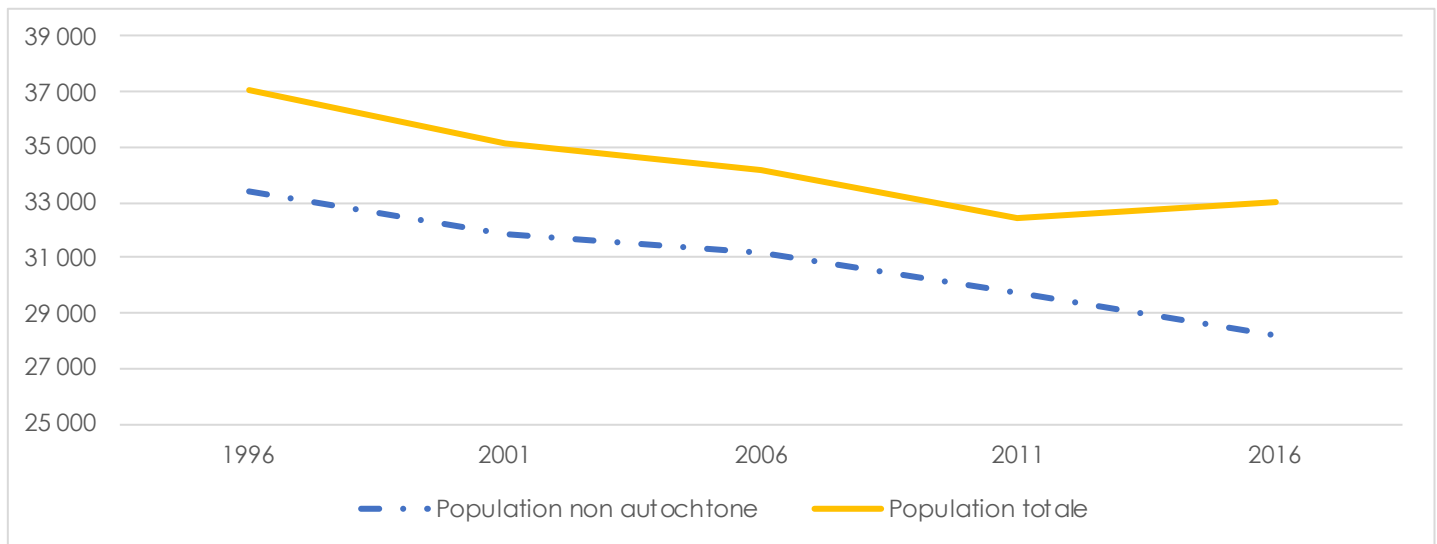
⁵ Calculs de l'auteur basés sur des données du recensement 2016.

⁶ Ibid.

⁷ « Loi sur les conseils locaux des routes », règlements 734-5, en ligne à <https://www.ontario.ca/laws/statute/90127?search=local+roads+board>.

La première tendance est celle d'une population vieillissante et en déclin. La figure 2 montre que la population de l'Ontario non constituée en société a chuté de 10,9% entre 1996 et 2016, soit plus du double du reste de la région.⁸ Il existe toutefois une exception. La population autochtone a augmenté au cours de ces deux décennies et a représenté toute l'augmentation de la population globale entre 2011 et 2016. Néanmoins, il y avait 4 000 résidents de moins dans les zones non constituées en société en 2016 qu'en 1996. Une partie de ce déclin provient de l'annexion par certaines municipalités des collectivités non constituées en société voisines, mais la plupart d'entre elles sont simplement attribuables au fait qu'il y a plus de gens qui partent que de venir. Environ 8 000 personnes ont déménagé dans des régions non constituées en société entre 2001 et 2016, mais la population totale a tout de même diminué de plus de 1 000 personnes (Statistique Canada, 2016 ; 2001). Il en résulte une assiette fiscale plus petite et un bassin moins important de bénévoles pour payer et fournir des services de plus en plus coûteux selon des normes provinciales de plus en plus élevées. Non seulement la population diminue, mais elle vieillit aussi. L'âge médian de la population dans chaque SDR non organisé est de 7 à 44% plus élevé que celui de la division de recensement dans laquelle elle se trouve — sauf pour le Nord-Est de Parry Sound non constitué en société, où la population n'est que de 1,3% plus âgée que celle du district (voir Figure 2).

Figure 2 : Changement de population, Zones non constituées en société, Nord de l'Ontario, 1996–2016



Source : Calculs de l'auteur basés sur Statistique Canada 2016, 2006, 2001, en plus de profils du recensement de 1996, et des profils nationaux d'enquête auprès des ménages de 2011.

Tableau 2 : Âge médian de la population dans les districts et les SDR non organisées, Nord de l'Ontario, 2016

District	Division du recensement	SDR non organisé(s)
	(âge)	
Nipissing	45,9	50,9/51,5
Parry Sound	52,6	61/53,3
Manitoulin	49,5	65,9
Sudbury	50,4	55,6
Timiskaming	47,2	51,4
Cochrane	43,3	46,4
Algoma	49	52,5
Thunder Bay	45	51,4
Kenora	36,5	52,7
Rainy River	44,7	55,5

Source : Statistique Canada, recensement de 2016.

⁸ Calculs de l'auteur basés sur des profils du recensement de 2016, 2011, 2006, 2001, et 1996.

Même si ce n'est peut-être pas le cas dans chaque collectivité, en général, la population non constituée en société diminue considérablement, au point qu'il y a près de deux fois plus de propriétés qu'il y a de gens. En effet, il y a 63 000 propriétés privées en Ontario non constituées en société (Ontario, 2015), et plus de 70% d'entre elles se trouvent à moins de 20 kilomètres d'une limite municipale (Ontario, 2016a). C'est le cas également pour plus de 60% des réserves des Premières Nations de la région⁹. Le Nord de l'Ontario, bien qu'il soit immense, a une population qui est en grande partie regroupée, ou tout simplement à l'extérieur des municipalités. Pourtant, il existe peu de mécanismes pour régir ces juridictions attenantes. Il en résulte, dans certains cas, des ensembles de services fiscaux très différents dans de petites régions géographiques.

Cet écart peut être une raison attrayante de vivre dans une région non constituée en société. Ces régions ont tendance à être rurales, immergées dans la beauté naturelle, ont moins de gens, des valeurs foncières plus faibles, moins de règlements et des taux d'imposition inférieurs à ceux de leurs homologues municipaux. De nombreux services, comme les services de police ou les services sociaux, sont fournis par la province, par l'entremise de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) et des CASSD. La TFP, une taxe prélevée sur toutes les propriétés à l'extérieur des municipalités et des Premières Nations, aide à couvrir une partie des coûts. Comme toujours, il y a un compromis : dans beaucoup de cas, la qualité de service est sensiblement inférieure, et les fournisseurs de services manquent parfois de représentation significative des secteurs non constitués (Coccimiglio et coll. 2017).

La situation dans les Premières Nations est moins claire, en partie parce que le gouvernement fédéral n'a pas prévu de base pour la prestation des services dans les réserves partout au Canada. Il en résulte de l'incertitude et, plus important encore, une qualité de service plus faible qu'ailleurs (Canada 2011, 4,87). Les gens qui vivent dans ces régions doivent souvent soit fournir leurs propres services, soit se rendre dans une municipalité pour eux. L'absence d'un cadre juridique peut rendre la première option difficile, une situation qui contraste fortement avec le territoire non constitué en société. Les régions non constituées en société ont deux outils pour fournir leurs propres services : les CLR et les CSL. Les résidents ont fait bon usage de ces outils, près des deux tiers des propriétés non constituées en société se trouvent sur le territoire d'une commission (Ontario, 2016b, p. 16). Ces entités bénévoles, rendues possibles par la Loi du Conseil local des routes et la Loi sur la Commission des services du Nord (LCSN)¹⁰, font désormais partie intégrante de la façon dont le Nord de l'Ontario est gouverné. Ils exercent beaucoup moins de pouvoir qu'une municipalité, mais les deux sont essentiels pour faciliter la prestation des services sur leur territoire. Ensemble, ils constituent l'une des principales réponses à l'écart de prestation des services dans le Nord de l'Ontario non constitué en société.



⁹ Calculs de l'auteur.

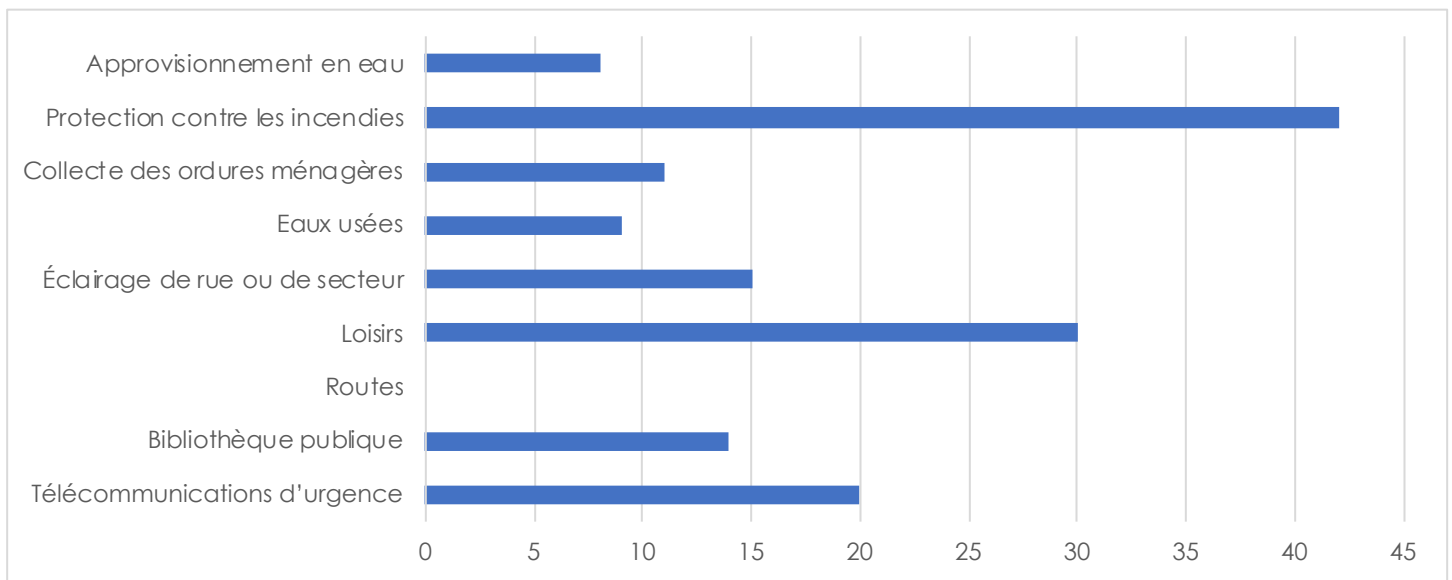
¹⁰ La LCSN est une version modernisée de la Loi sur les conseils des services locaux qui a d'abord établi des CSL dans le Nord de l'Ontario.

Conseils des services locaux

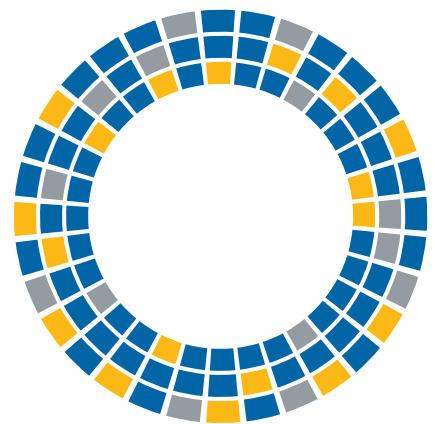
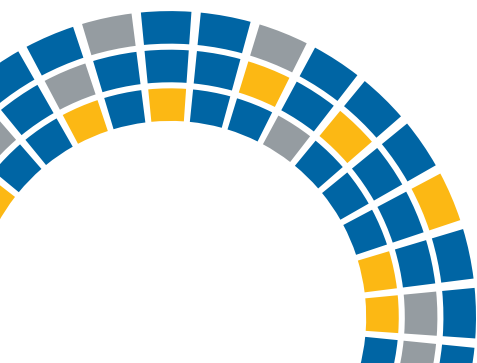
Comme nous l'avons mentionné, les BSL sont permis par la LCSN et relèvent du ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines de l'Ontario (MEDNM). Elles ont lieu lorsque le ministère approuve la demande de 10 personnes ou plus sur un territoire spécifique pour former un conseil d'administration. La LCSN donne aux CSL le pouvoir de fournir jusqu'à neuf services spécifiques (Ontario, 1990 [ministère de

l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines], annexe), ainsi que d'imposer des redevances sur les propriétés, semblables à une taxe, dans leur juridiction pour payer ladite prestation de services. La législation les oblige également à tenir des élections chaque année. Il y a actuellement 45 CSL, dont 44 reçoivent du financement du MEDNM (Ontario 2017a, diapositive 5) ; voir la figure 3.

Figure 3 : Nombre de conseils de services locaux offrant chacun des neuf services autorisés



Source : MEDNM mars 2018



La protection contre les incendies a été un catalyseur de l'avènement des BSL, car de nombreuses collectivités du Nord n'avaient aucune défense contre les incendies de forêt avant la fin des années 1970 (Rochon, 2008). Notez que cela ne signifie pas que chaque CSL a son propre service d'incendie. Beaucoup sous-mentent le service. L'eau et les égouts sont très coûteux et soumis à des normes provinciales de santé strictes, deux objectifs que les CSL, avec une capacité et une assiette fiscale limitée, ont du mal à atteindre. Il convient de noter qu'aucun CSL n'offre de services routiers, bien qu'il soit admissible. Au cours des entrevues, les membres et les fonctionnaires du ministère des Transports de l'Ontario (MTO) du CSL et de la CLR ont tous émis l'hypothèse que cela était dû au modèle de financement en place. Les CLR ont droit à deux dollars de financement du MTO pour chaque dollar qu'elles dépensent pour l'entretien des routes locales, mais si un CSL doit assumer cette fonction à la place d'un CLR, le consensus est qu'il perdrait cet arrangement généreux.

Les CSL sont une « solution louable » aux défis de prestation de services, mais beaucoup ont de plus en plus de mal à rester à flot (Rochon, 2008, 4). La baisse de la population, l'augmentation de la réglementation provinciale et le gel du financement qui a plafonné les contributions provinciales aux niveaux de 1997 sont des menaces majeures pour la viabilité des BSL (Rochon 2008, 4, 17). Quoique, le MEDNM ait pris certaines mesures pour y remédier en étendant le financement à six BSL qui n'étaient pas admissibles auparavant (MEDNM 2017a, diapositive 5). Toutefois, depuis le gel de 1997, le soutien du ministère n'est plus indexé sur les dépenses d'un CSL, ce qui signifie que les ratios de financement pour toutes les autres CSL sont tombés des 50% initialement prescrits des coûts d'un CSL (Rochon, 2008, p. 17). À mesure que les coûts augmentaient, la part couverte par le financement du ministère est tombée en dessous de 40% pour toutes les CSL, en dessous de 30% pour tous les pays sauf trois, et en dessous de 20% pour 32 des 45 CSL¹¹. Ce changement, conjugué au déclin de la population a mis à rude épreuve la capacité des CSL.

La plupart des CSL ont des assiettes fiscales encore plus limitées que les municipalités du Nord. Certains déclarent leur population à des dizaines, plutôt que des centaines ou des milliers¹². Néanmoins, ils sont en mesure de fournir au moins certains services, en partie grâce à des contrats et des subventions de fonctionnement de divers ministères. Le financement opérationnel total du MEDNM pour le programme CSL a été retranché à 625 000 \$ par année au cours de la dernière décennie¹³, mais certaines CSL ont conclu des contrats avec le MTO, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (MRNF) et/ou le Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des urgences (BCIGU). Bref, le montant que chaque CSL reçoit de la province varie considérablement. Le reste de l'argent provient d'une combinaison de prélèvements perçus par les CSL, de subventions de fonctionnement et de campagnes de financement locales.

Les représentants de Rochon (2008) et du CSL dans l'ensemble du Nord ont identifié des changements à la LCSN qui pourraient améliorer le fonctionnement des CSL. Bon nombre d'entre elles sont des améliorations administratives mineures, telles que l'inclusion de bulletins électroniques comme lieu public acceptable où un avis d'élection peut être affiché, le remplacement des lettres enregistrées au ministère par un courriel, et l'allongement de la durée des mandats des membres d'un an. Il s'agit d'économies procédurales simples et naturelles, mais elles ne traitent pas des questions fondamentales. Les demandes plus importantes consistent généralement à faciliter l'accès des BSL à plus d'argent opérationnelle de la part du gouvernement, avec moins de surveillance et de restrictions sur la façon dont ils peuvent être utilisés. Bien qu'il y ait des améliorations précises à apporter, celles-ci ne changeront rien aux réalités démographiques ou économiques auxquelles est confronté le Nord de l'Ontario. La LCSN devrait être mise à jour, mais seulement dans le cadre d'une réforme beaucoup plus vaste qui traite des questions fondamentales d'équivalence budgétaire, de prestation de services, de prise de décisions locales et de développement économique (ou de son absence).

¹¹ Selon des données non publiées fournies à l'IPN par le MEDNM et confirmées par les budgets annuels disponibles sur le site Internet du ministère des Finances de l'Ontario. Voir le ministère des Finances de l'Ontario, « Northern Economic Development Vote 2202 », en ligne à https://www.fin.gov.on.ca/en/budget/estimates/2014-15/volume1/MNDM_2227.html ; le programme CSL est l'élément de ligne « Services communautaires ».

¹² Ibid

¹³ Ibid

Routes locales

Trois organismes officiels desservent les routes locales dans le Nord de l'Ontario non constitué en société : les Commissions du travail statutaire (CTS) ; Accords spéciaux d'entretien, communément appelés ententes 50-50 ; et les CLR¹⁴. Les CTS sont une créature particulière qui permet aux résidents d'effectuer du travail physique sur les routes au lieu de payer des impôts fonciers locaux. Les quatre CTS restants couvrent 96 kilomètres de routes. Les ententes 50-50 ont gagné leur surnom grâce à la répartition même des dépenses de service locales et provinciales. Il existe 86 accords de ce genre, couvrant environ 500 kilomètres de route. Au total, la province verse environ 25,1 millions de dollars par année pour les routes locales dans les régions non constituées en société. Les 50-50 et les CTS jouent un rôle plutôt mineur dans la prestation des services et sont éclipsés par les CLR.

Les CLR sont des organismes bénévoles chargés par le MTO de « déterminer les travaux à effectuer sur les routes locales dans la zone routière locale et de conclure des contrats pour l'exécution de ces travaux »¹⁵. Ils ne sont pas tenus de payer pour des immobilisations – des projets intensifs comme des réparations de ponts ou des projets jugés dans l'intérêt du public voyageur, qui sont couverts jusqu'à 100% par la province. Les 198 CLR supervisent plus de 4 000 kilomètres de routes dans tout le Nord de l'Ontario. Comme nous l'avons mentionné, les CLR sont responsables de prélever un tiers de tous les fonds pour desservir ces routes, le reste est couvert par le MTO, dont le budget pour les routes non constituées en société est financé par le MEDNM. Ce processus semble être une cible de choix pour améliorer l'efficacité. Une fois par

année, les représentants de la CLR et les représentants du MTO décident du travail à faire et calculent les coûts. Les propriétaires fonciers de la CLR paient leur part par l'entremise des impôts fonciers au bureau de la TFP du ministère des Finances, qui verse l'argent à un fonds supervisé par le MEDNM auquel le MTO accède et combine avec sa part des deux tiers pour payer des entrepreneurs tiers pour effectuer les travaux dans la région de la CLR. Un processus plus efficace semble possible, bien qu'il ne mènerait probablement pas à d'immenses économies de coûts.

Au total, environ 70% du coût de l'entretien des routes dans les régions non constituées en société est assumé par la province. De plus, tous les CLR sont admissibles au financement de l'infrastructure dans le cadre du programme des Fonds de la taxe sur l'essence fédéral, et certains ont droit à une allocation de lot de la Couronne, un paiement au lieu d'une entente fiscale lorsque la Couronne atterrit sur les routes de la CLR. De plus, contrairement aux municipalités, les CLR n'ont pas besoin de fournir des rapports annuels sur l'état de leurs routes. Dans l'ensemble, les CLR ont une entente de financement très généreuse et sont moins accablées par les règlements provinciaux que les CSL et les municipalités.

Les CLR, comme leurs cohortes de CSL, sont un rouage important dans la prestation de services non constitués en société, et il existe des méthodes qui pourraient rendre le système plus efficace. Encore une fois, ces ajustements amélioreraient, au mieux, superficiellement certains éléments d'un système qui, en fin de compte, ne permettrait pas d'offrir des solutions de gouvernance au Nord de l'Ontario.



¹⁴ L'information contenue dans cette section a été fournie par le MTO aux fins du projet. À moins d'indication contraire, l'information provient de discussions avec le ministère.

¹⁵ Loi sur les conseils des routes locales, p. 10.

Le Programme de protection contre les incendies du Nord

Le fait que 91% des CSL offrent une protection contre les incendies montre à quel point c'est important pour un service. Le commissaire des incendies de l'Ontario supervise le Programme de protection contre les incendies du Nord (PPIN) dans les régions non constituées en société afin de s'assurer que les résidents ont une certaine défense contre les incendies¹⁶. Comme la protection contre les incendies exige beaucoup plus qu'une simple intervention en cas d'incendie, le BCIGU épouse trois lignes de défense : l'éducation du public, les normes de sécurité publique et l'application de la loi, et l'intervention d'urgence. Plus les deux premières lignes fonctionnent à la prévention des incendies, moins il est probable qu'il y aura un besoin pour la ligne finale. Par conséquent, les deux premières lignes sont les seules voies de protection contre les incendies qu'une municipalité ou une collectivité non constituée en société doit offrir — l'intervention d'urgence est facultative (Ontario, 1997). Ces lignes préventives comprennent l'assurance que les maisons ont des détecteurs de fumée fonctionnels, la distribution de matériel informationnel et l'application du code d'incendie. L'éducation du public et l'application des normes sont menées dans toutes les régions non constituées en société, qu'une collectivité ait ou non un ministère local. Si une collectivité non constituée en société choisit d'apporter une intervention d'urgence, la PPIN peut vous aider.

Il y a 48 services d'incendie qui exploitent un total de 60 casernes de pompiers dans le cadre du PPIN, qui se trouvent toutes dans des zones non constituées en société. Ils ont pour mandat de mener les deux premières lignes de défense dans leur région, dans l'espoir qu'ils feront rapport au BCIGU sur leurs activités. Seulement 22 départements sont rattachés à un CSL, les autres sont gérés par un conseil d'incendie volontaire, un analogue officieux à un CLR. Il y avait plus de ministères, mais un certain nombre d'entre eux ont quitté le PPIN parce qu'ils ne pouvaient pas faire appel à suffisamment de bénévoles pour satisfaire aux exigences minimales du BCIGU. En d'autres termes, certaines collectivités non constituées en société n'ont plus la population et/ou la base de bénévoles nécessaires pour offrir une réponse organisée aux incendies, le service même qui a stimulé la création de CSL il y a des décennies.



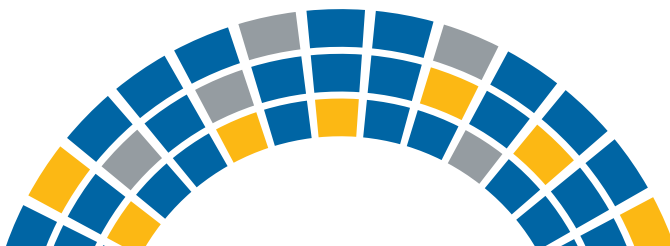
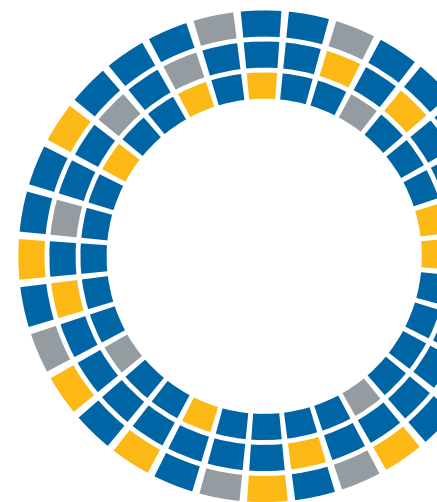
¹⁶ L'information contenue dans cette section a été fournie par le BCIGU aux fins du projet ; à moins d'indication contraire, l'information provient de discussions avec le BCIGU.

Le BCIGU décrit son rôle au sein du PPIN comme fournissant les outils nécessaires pour que les résidents locaux s'occupent d'eux-mêmes. Il ne finance pas directement les ministères, sauf dans de rares cas particuliers. Au lieu de cela, les ministères du CSL sont financés par des prélèvements et la TFP, tandis que les départements bénévoles sont soutenus presque exclusivement par des dons. Il y a littéralement des gens dans le Nord de l'Ontario qui n'ont pas d'intervention d'urgence en cas d'incendie à moins que leur collectivité ne recueille suffisamment de fonds par le biais de ventes de pâtisseries, de tombolas ou d'autres campagnes, ce qui serait inconcevable dans une municipalité. Le BCIGU établit des normes minimales de protection qu'il s'attend à obtenir dans la collectivité, fournit l'équipement de base dont les ministères ont besoin, ainsi qu'une certaine aide pour couvrir les coûts de formation. Au-delà de cela, c'est à la collectivité de gérer et d'entretenir ses biens, y compris la caserne de pompiers, de former le personnel et les bénévoles, et de fournir les services réels de protection contre les incendies, limités comme ils pourraient l'être dans certains cas.

Selon les profils communautaires de 2016 du PPIN (Ontario 2016c), seuls trois ministères énumèrent qu'ils feraient une tentative de sauvetage sur les personnes piégées dans un bâtiment en feu. Seulement cinq autres ont déclaré qu'ils mènent des « attaques intérieures limitées », ce qui signifie que 40 des 48 ministères affirment qu'ils effectueront uniquement des opérations extérieures d'extinction des incendies. Bien sûr, un ministère peut se déclarer lui-même offrir un service particulier, mais cela ne veut pas dire qu'il le fait dans toutes les situations. Compte tenu de la rapidité avec laquelle les incendies évoluent et des temps d'intervention des ministères bénévoles en milieu rural, les tentatives d'attaque intérieure et de sauvetage peuvent ne pas être raisonnables dans la plupart des circonstances. Selon les estimations de la population dans les profils communautaires du PPIN, en 2016, seulement 5 200 des 33 011 résidents non constitués en société vivaient dans des collectivités avec un département qui pourrait faire une tentative de sauvetage si une personne était piégée dans un bâtiment en feu et si la situation le permettait. Quelque 27 000 résidents permanents — environ un résident du Nord sur 29 — vivaient dans des collectivités où le service d'incendie a déclaré qu'il ne ferait pas de tentative de sauvetage, et ce nombre est beaucoup plus élevé lorsque les résidents saisonniers sont pris en compte. Bien qu'admirable, il existe une logistique simple impliquée dans la lutte contre les incendies en milieu rural basée sur des bénévoles que la PPIN ne peut surmonter.

Bien que le PPIN n'opère pas dans les Premières Nations, certains efforts sont déployés pour améliorer le niveau de protection contre les incendies dans les réserves. Les Premières Nations ne relèvent pas de la compétence provinciale, c'est-à-dire que les codes d'incendie ne sont pas appliqués par le MTI, mais les Premières Nations peuvent et s'adressent au BCIGU pour obtenir des conseils. Une bande des Premières Nations peut choisir de se conformer au Code des incendies de l'Ontario au moyen d'une résolution adoptée par Chef et Conseil, mais c'est à la collectivité de décider. Certaines réserves ont conclu une entente tripartite avec les gouvernements provincial et fédéral qui couvre certaines prestations de services, mais elles sont déterminées au cas par cas, plutôt que systématiquement.

Le PPIN est actuellement en train d'être revigoré, notamment grâce à une série d'évaluations des risques communautaires entreprises par le BMEME pour respecter les règlements provinciaux. Ces évaluations énumèrent les biens que chaque collectivité possède, ainsi que les menaces ou autres risques dont le ministère doit être conscient et aidera à éclairer la prise de décisions concernant les efforts futurs de protection contre les incendies. Les conversations avec les représentants du BCIGU ont révélé que le bureau du commissaire des incendies fait face aux mêmes limites de données que cette étude, notamment le manque de données précises sur la population. Une certaine collaboration sur les outils de données a permis au BCIGU d'estimer qu'environ 75% des résidents non constitués en société sont couverts par un ministère du PPIN.



Conseils d'administration des services sociaux de district

Les conseils d'administration des services sociaux de district (CASSD) sont des organismes spéciaux du Nord de l'Ontario qui administrent des services sociaux comme l'ambulance terrestre, le logement social et agissent comme intermédiaires entre la province et les municipalités et les territoires non constitués en société. Il y a 10 CASSD, alors que la Ville du Grand Sudbury est plutôt couverte par un gestionnaire de service municipal consolidé (Stewart 2016). Les conseils sont composés de fonctionnaires des municipalités et des territoires non constitués en société à l'intérieur de leurs limites. Ils sont partagés entre la province et les collectivités locales, ces derniers contribuant un montant à la CASSD en fonction de la valeur foncière évaluée de chaque territoire. La seule lacune dans la compétence des CASSD est qu'ils ne desservent généralement pas les collectivités des Premières Nations (Thunder Bay CASSD, 2017). Les CASSD opèrent au-delà des frontières municipales et sont actuellement la chose la plus proche du Nord de l'Ontario en matière de gouvernance régionale. Néanmoins, les résidents non constitués en société ont souvent l'impression d'être surimposés, sous-représentés et/ou mal desservis par ces organismes (Coccimiglio et coll. 2017)¹⁷. D'autre part, certains fonctionnaires municipaux déplorent le pouvoir que les résidents non constitués en société ont dans leur CASSD.

Les CASSD offrent un modèle prometteur pour la gouvernance régionale dans le Nord de l'Ontario, bien qu'il reste encore beaucoup de travail à faire. Quoiqu'ils soient imparfaits, de nombreux fonctionnaires municipaux et non constitués en société interrogés estimaient qu'ils s'étaient considérablement améliorés depuis leur adoption il y a près de 20 ans. Des désaccords subsistent, et pas seulement entre les municipalités et les municipalités non constituées en société. Le CASSD de Cochrane a approuvé de justesse une proposition visant à réduire le montant que Timmins et les petites collectivités ont versé à la CASSD, tout en augmentant les contributions de Cochrane, Hearst et Kapuskasing. Malgré l'entente, la province est intervenue pour annuler la nouvelle formule de financement tout en révisant la gouvernance et l'administration des CASSD (Autio 2017). L'examen devait être terminé d'ici la fin de 2017, mais il n'a pas encore été rendu public¹⁸.



¹⁷ Cela a également été mentionné à l'ancien analyste de recherche de l'IPN Curtis McKnight lors de réunions liées à ce projet.

¹⁸ Dernière vérification en printemps 2020.

Conseils d'aménagement rural

L'aménagement du territoire n'est pas géré de la même façon dans le Nord de l'Ontario que dans le reste de la province. En effet, la première sous-section du « Citizen's Guide to Land Use Planning » de la province contient une section spécifiquement pour le Nord de l'Ontario, et la première sous-section s'intitule « How Planning is Different in Northern Ontario » (Ontario 2019a). Les différentes structures municipales signifient que la planification est partagée par le MAML, le MRNF et les conseils d'urbanisme ruraux. Les conseils d'aménagement sont un autre organisme à usage unique exclusif au Nord de l'Ontario qui offre une planification limitée de l'utilisation des terres dans la région. Ils englobent souvent à la fois les petites municipalités et les territoires non constitués en société, et leur rôle est d'élaborer des plans officiels, de gérer les règlements de zonage et de conseiller les conseils municipaux et le ministère des affaires municipales sur des questions liées au terrain, l'aménagement et le zonage.

Les conseils de planification, comme les CSL, les CLR, les casernes de pompiers et les CASSD, sont régis par un conseil d'administration bénévole. Il y a 17 conseils de planification dans le Nord de l'Ontario, dont 16 sont dans le Nord-Est. Tout le Nord-Est, à l'exception d'une région entourant Thunder Bay, sont de l'extérieur de la compétence du conseil d'urbanisme. Il y avait d'autres conseils, mais, selon les conversations avec les représentants du MAML, la consolidation municipale les rendait obsolètes et cessaient d'exister. Les secteurs non constitués en société qui relèvent d'une zone de planification reçoivent des services de planification, mais ne les paient pas, et reçoivent une représentation douteuse au sein des conseils d'administration. Un fonctionnaire provincial a déclaré que les fonctions des conseils d'urbanisme dans les régions non municipales

sont financées par la province au nom des résidents non constitués en société parce que les bases de taxes limitées ne pouvaient pas payer pour le service. D'autre part, la Loi sur l'aménagement du territoire énonce que le ministère des affaires municipales et du logement détermine combien d'administrateurs sont au conseil d'administration, ainsi que « le nombre de membres, le cas échéant, à nommer par le ministre » pour représenter les zones non constituées en société¹⁹. Cela signifie que le ministère détermine la quantité de représentation que les zones non constituées en société obtiennent sur les conseils de planification, et le dernier mot sur qui spécifiquement les représentants seront.

Cette situation n'est pas propice à une gouvernance locale efficace. La Loi sur l'aménagement du territoire (article 17) stipule que le ministère est l'autorité d'approbation de tous les plans officiels, sauf dans les cas où le ministère délègue ce pouvoir à une municipalité de palier supérieur. Étant donné qu'il n'y a pas de municipalités supérieures dans les régions nordiques de la province, toutes les autorisations d'aménagement du territoire pour le Nord de l'Ontario sont finalement décidées à Queen's Park. Les conseils d'urbanisme sont un moyen utile de combler cette lacune dans les secteurs non constitués en société, mais ils ne sont d'aucune utilité pour les secteurs qui ne sont pas de leur compétence.

¹⁹ Loi sur l'aménagement du territoire, partie 2, p. 9 et 10, en ligne à <https://www.ontario.ca/laws/statute/90p13#BK33>. L'énoncé "le cas échéant" fait référence au fait que tous les offices de planification n'exercent pas leurs activités sur un territoire non constitué en société.

Organisations faïtières

De nombreuses collectivités se sont réunies pour former des organisations globales afin de représenter leur point de vue. Les municipalités ont formé la Northwestern Ontario Municipal Association (NOMA) et la Federation of Northern Ontario Municipalities (FONOM), entre autres, tandis que des résidents non constitués en société du district de Kenora se sont réunis en 1996 pour former le District of Kenora Unincorporated Areas Ratepayers Association (DoKURA) et la Lake of the Woods District Stewardship Association (LOWDSA), entre autres. Ces organismes bénévoles à but non lucratif représentent la population non constituée en société de leur région lors de discussions avec des fonctionnaires municipaux et provinciaux (LOWDSA 2019 ; DoKURA 2016a, 2016b).

Malheureusement, il n'y a pas eu de cohésion semblable pour les CSL. Rochon (2008, 18) recommande que les CSL forment une organisation faïtière pour présenter une voix unifiée, renforcer les capacités et coordonner autrement leurs efforts. À l'heure actuelle, les CSL et les CLR n'ont pas d'avenues officielles sur chacun de ces fronts, et bon nombre d'entre eux fonctionnent dans un isolement virtuel²⁰. Certaines CSL affirment qu'elles ont tenté de s'organiser, mais le MEDNM lui a dit que la Loi sur la Commission des services du Nord l'interdisait²¹. La loi ne semble pas interdire expressément un groupe-cadre et n'a pas non plus de disposition pour en établir un. Quoi qu'il en soit, la coordination inter-CSL formelle fait défaut.

Ces obstacles n'ont pas dissuadé les CSL. Un groupe d'entre eux a rédigé une LCSN modifiée, a tenu un vote informel sur les changements proposés et espérait présenter leur législation au ministère du MEDNM²². Ils ont également revendiqué un rôle essentiel en convainquant le ministère d'organiser des séances d'information pour former de nouveaux membres du conseil d'administration et en faisant pression pour augmenter les niveaux de financement des BSL²³. Ces exemples démontrent pourquoi le terme « non organisé » est inapproprié pour les régions sans administration municipale. Il y a un manifestement un degré élevé d'organisation et de coordination au sein de ces territoires, même s'il ne prend pas la forme d'une incorporation municipale.



²⁰ Selon les réunions avec des représentants des CSL et des CLR entre février et août 2018.

²¹ Ibid

²² Ces deux documents ont été remis à l'auteur après une rencontre avec les CSL du district de Thunder Bay en février 2018. En outre, le Comité directeur a été dissous.

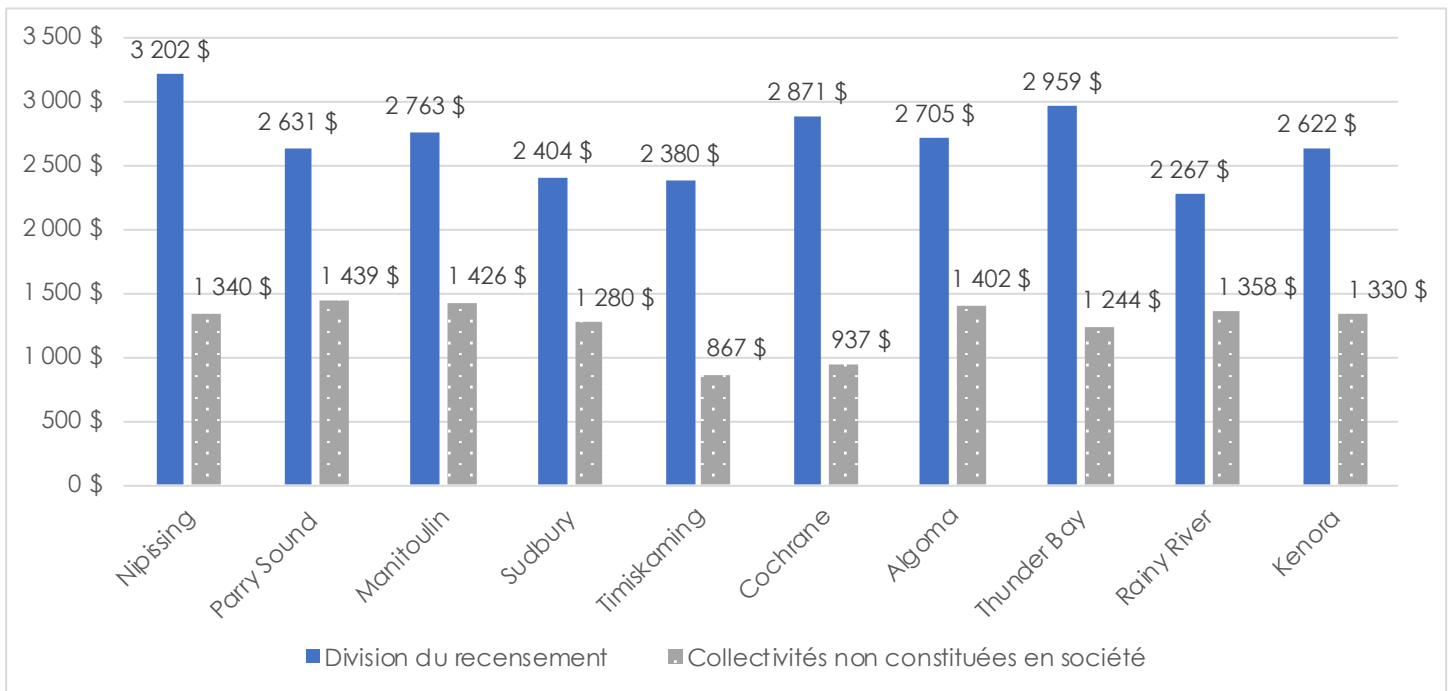
²³ Selon les rencontres avec les membres des CSL en février 2018.

Réforme provinciale de la taxe foncière

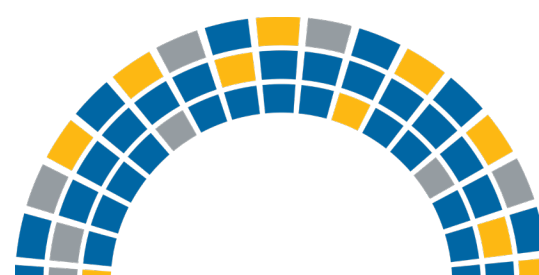
La TFP a été revue et réformé entre 2013 et 2017, la première fois que les taux avaient été mis à jour depuis les années 1950. Par contre, les taux de taxe dans les municipalités du Nord ont continué d'augmenter régulièrement jusqu'à ce qu'ils soient dix fois plus élevés que dans les territoires non constitués en société (Ontario, 2017b, 2). Les résidents de municipalité ont payé en moyenne 2 200 \$ en impôts fonciers en 2013, comparativement à 164 \$ payés en TFP pour les résidents non constitués en société (Ontario, 2014). Cet écart a incité la province à augmenter les taux de TFP dans tous les territoires non constitués en société et à égaliser la TFP payé par les propriétaires fonciers à l'intérieur et à l'extérieur des territoires des conseils scolaires. Les taux de TFP à l'intérieur des conseils scolaires étaient environ six fois et demies plus élevés que ceux de l'extérieur, bien qu'il n'y ait pratiquement aucune différence dans le nombre ou la qualité des services offerts.

La TFP n'est toutefois qu'une tranche du gâteau de l'impôt foncier. Les montants mentionnés ci-dessus n'incluent pas les taxes scolaires, ni les paiements aux CLR et/ou aux CSL, qui sont tous inclus dans les exemples d'états fiscaux fonciers de la province (Ontario, 2015). Comme le montre la figure 5, les redevances pour les services locaux changent le portrait assez sensiblement. Lorsque tous les impôts fonciers sont comptabilisés, l'écart est beaucoup plus étroit. Les SDR non organisées paient encore beaucoup moins en moyenne que l'ensemble du district, mais ils paient aussi beaucoup plus que les 164 \$ déclarés par le ministère des Finances. Les moyennes de district ne sont pas toujours représentatives de chaque municipalité. Par exemple, toutes les municipalités sauf une dans chacun des districts de Nipissing, Thunder Bay et Cochrane ont des impôts fonciers moyens inférieurs d'au moins 300 \$ à la moyenne du district. Néanmoins, 113 des 144 municipalités du Nord de l'Ontario avaient des impôts fonciers résidentiels moyens de plus de 2 000 \$ en 2016.

Figure 4: Impôts fonciers résidentiels moyens, par divisions de recensement et subdivisions de recensement non constituées en société, Nord de l'Ontario, 2016



Source : Statistique Canada 2019.



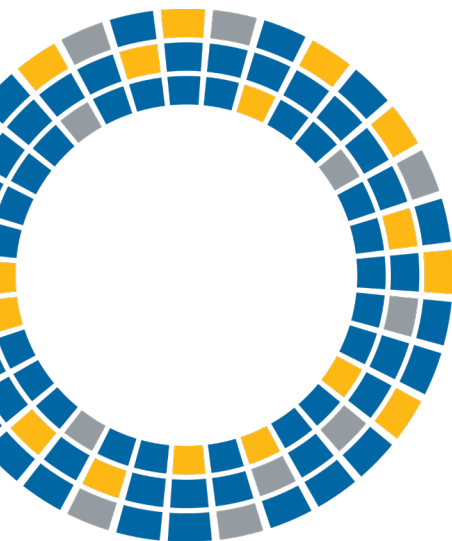
Il y a deux notes très importantes concernant les données ci-dessus. Premièrement, les taux de TFP ont augmenté depuis, et continueront de le faire jusqu'en 2021. Deuxièmement, la SÉFM a effectué ses évaluations foncières de 2016, et les gens de l'ensemble du Nord ont déclaré que leurs évaluations sont beaucoup plus élevées qu'auparavant. Le cycle d'évaluation de la SÉFM est de quatre ans, ce qui signifie que les valeurs changeront à nouveau en 2020 et, à leur tour, que le fardeau moyen de l'impôt foncier sera beaucoup plus élevé lorsqu'ils seront calculés ensuite à l'aide des données du recensement de 2021. L'évolution des taux et des valeurs évaluées empêche toute conclusion définitive. Le tableau 3 montre comment les taux de TFP augmenteront jusqu'en 2021.

Tableau 3 : Montant provincial de la taxe foncière pour les propriétés résidentielles par 100 000 \$ de valeur évaluée, Nord de l'Ontario, 2014-2021

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	\$							
À l'intérieur du conseil scolaire	162	172	212	232	237	242	247	250
À l'extérieur du conseil scolaire	25	35	75	115	155	195	235	250

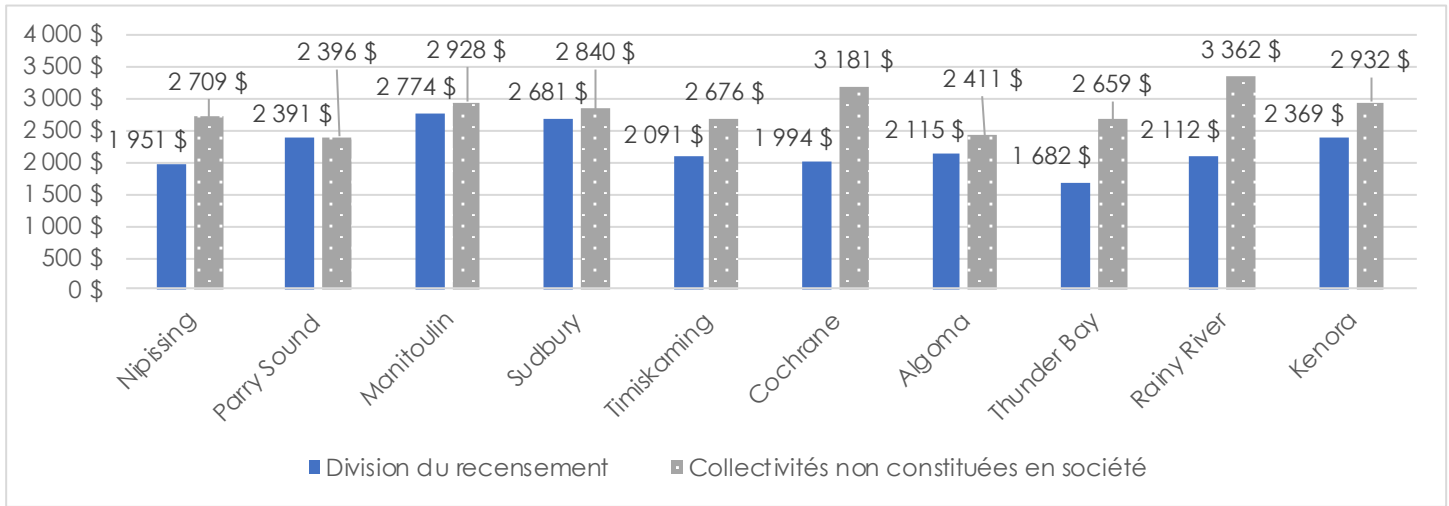
Source: Site Web du ministère des Finances de l'Ontario sur la réforme de la TFP.

Aux taux de 2013, la TFP a généré 11 millions de dollars (Ontario 2017b, 4). Le ministère des Finances a estimé que la province avait assumé 65 millions de dollars de plus pour desservir les secteurs non constitués en société, comparativement à ce qu'elle aurait engagé « dans le cadre du partage normal des coûts entre le provincial et la municipalité » des services (Ontario, 2014, p. 26). L'objectif de la réforme de la TFP n'était pas de combler complètement cet écart, puisque les municipalités du Nord reçoivent un financement provincial que les régions non constituées en société ne peuvent pas accéder, plus particulièrement, au Fonds de partenariat municipal de l'Ontario (Ontario 2017b, 5). La province prévoit des revenus annuels de 40 millions de dollars d'ici 2021, bien que cela ne soit pas responsable de l'augmentation de la valeur des propriétés dans la dernière évaluation de la SÉFM. Quoi qu'il en soit, le ministère des Finances a conclu que, d'ici 2021, « tous les propriétaires contribueront leur juste part au coût des services importants » et « qu'aucun ajustement supplémentaire ne sera nécessaire » (5).



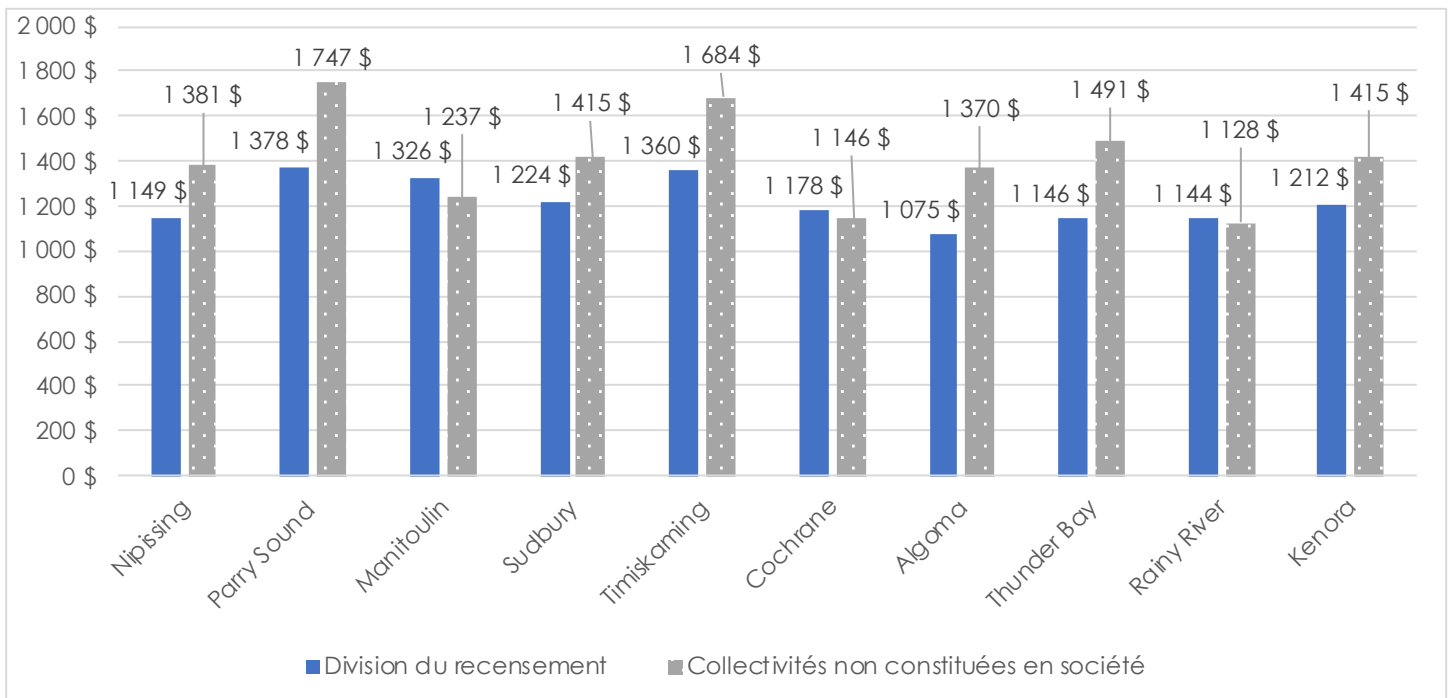
Malgré les taux d'imposition attrayants, il y a très peu de preuves suggérant que les gens se déplacent vers des zones non constituées en société pour réaliser des économies. La plupart des personnes interrogées se moquaient de la suggestion qu'elles économisaient de l'argent, soulignant les dizaines de milliers de dollars qu'il leur en coûtait pour installer des puits et des fosses septiques, l'assurance habitation plus élevée pour vivre dans des zones où la protection contre les incendies était limitée, les coûts élevés de l'électricité d'être dans un réseau à faible densité et les coûts de déplacement vers le centre de service le plus proche. Les figures 6 et 7 montrent que les résidents non constitués en société ont, en fait, tendance à payer plus cher pour l'électricité et le chauffage domestique.

Figure 5: Coûts annuels moyens de l'électricité, propriétés résidentielles, par divisions de recensement et subdivisions de recensement non constituées en société, Nord de l'Ontario, 2016



Source: Statistique Canada 2019.

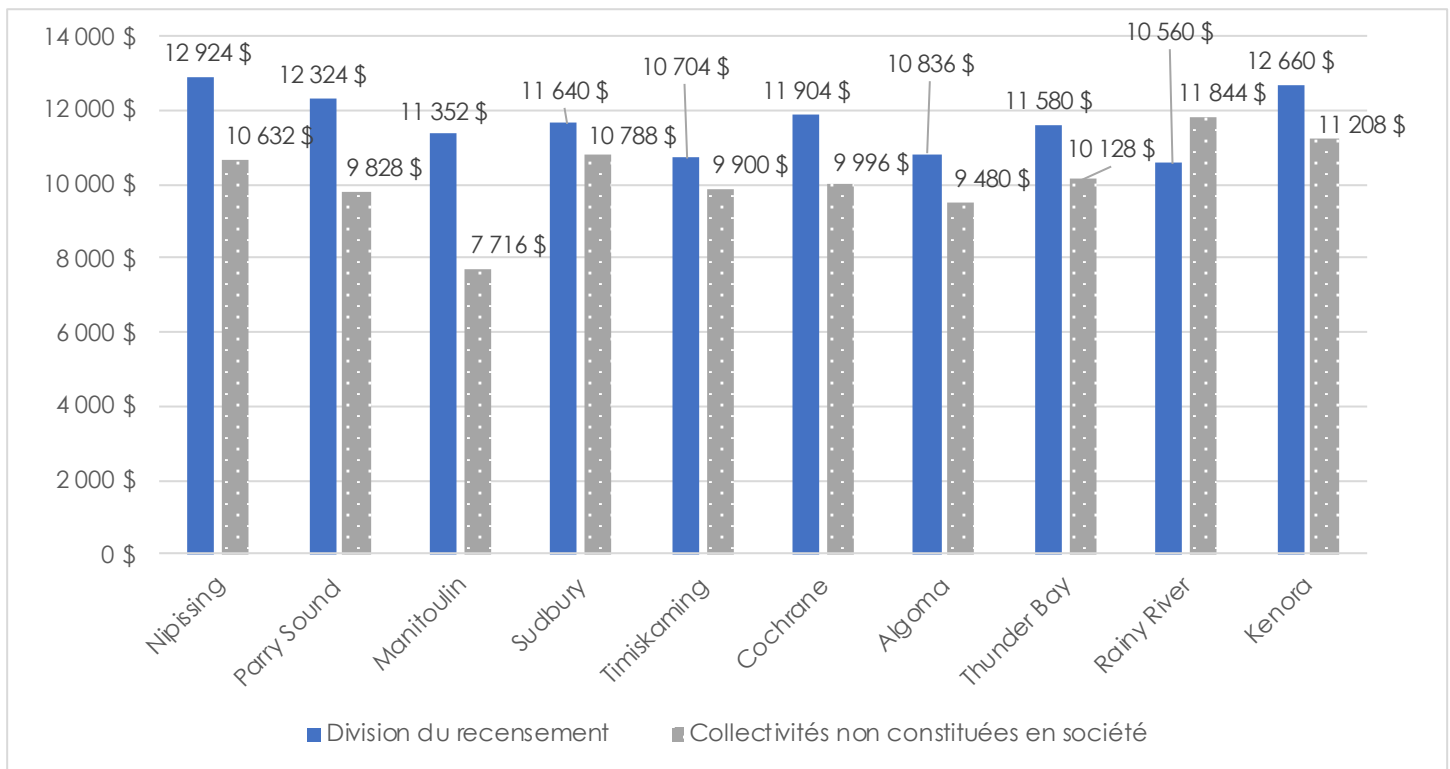
Figure 6: Coûts moyens annuels du carburant à domicile, propriétés résidentielles, par divisions de recensement et subdivisions de recensement non constituées en société, Nord de l'Ontario, 2016



Source: Statistique Canada 2019.

Ainsi, alors que les zones non constituées en société offrent des taux d'imposition alléchants, y vivre est livré avec des coûts supplémentaires notables. La figure 8, qui montre les coûts des refuges — c'est-à-dire toutes les taxes foncières, ainsi que les frais pour les services publics et les services municipaux — en est la meilleure illustration. Il y a quelques écarts majeurs dans les districts de Nipissing, Parry Sound et Manitoulin, mais la plupart des autres districts sont étonnamment proches. Les résidents non constitués en société paient au moins 85% de la moyenne de la division du recensement dans six des dix districts ou, autrement dit, économisent moins de 1 500 \$ par année. Les résidents non constitués en société de Rainy River paient en fait plus cher que le district, étant donné qu'il n'y a pas de CSL dans le district. Ces coûts n'incluent pas non plus les taux d'assurance habitation, ni les frais de transport mentionnés ci-dessus. Alors, pourquoi quelqu'un choisirait-il de vivre dans des régions aussi mal desservies si ce n'est pour des économies massives?

Figure 7: Coûts moyens annuels des refuges, propriétés résidentielles, par divisions de recensement et subdivisions de recensement non constituées en société, Nord de l'Ontario, 2016



Source: Statistique Canada 2019.

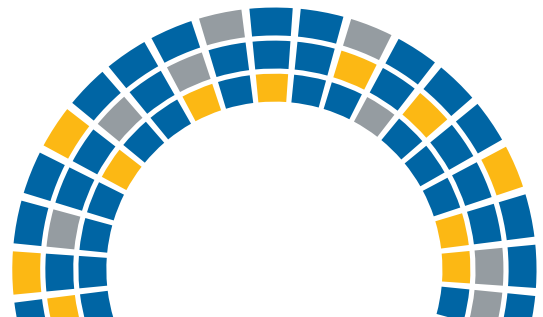


Au cours des entrevues, des personnes provenant de régions non constituées en société de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont déclaré sans équivoque que la principale raison de leur décision de vivre là où elles vivent est le mode de vie ; être entouré par la nature a été une seconde proche. La tranquillité et l'indépendance de la vie en territoire non constitué en société suffisaient à un résident pour déclarer qu'il préférerait voir son fardeau fiscal doubler plutôt que d'être annexé par une municipalité voisine. Plusieurs autres ont dit qu'ils se seraient installés à cet endroit, que ce soit ou non dans une limite municipale – l'emplacement était essentiel. Les conversations ont également révélé que de nombreux résidents permanents étaient des retraités qui avaient converti des camps saisonniers en maisons de retraite. Cela s'aligne sur le fait qu'il y a tellement plus de propriétés que de gens dans les zones non constituées en société. Payer moins d'impôt foncier a été cité comme un bonus, mais jamais comme un facteur décisif.

Résumé

L'Ontario non constitué en société est une vaste région peu peuplée où les services sont extrêmement limités. Les finances, le MEDNM, le BCIGU, le MTO et le MRNF ne sont que quelques-uns des ministères compétents pour certaines parties de la structure de gouvernance. Les résidents croient qu'il y a souvent un manque de coordination entre ces organismes. Les conversations avec les fonctionnaires provinciaux donnent à penser qu'il est nécessaire d'améliorer la coordination, mais il reste à voir si cela mènera à quelque chose. De plus, la population non constituée en société ne croît pas, mais diminue presque deux fois plus vite que l'ensemble de la région. Les municipalités du Nord semblent certainement perdre une partie de leur population à cause de l'attrait des territoires non constitués en société, mais la population globale à la périphérie diminue généralement. Ces populations en déclin, à leur tour, ont beaucoup plus de mal à fournir les services nécessaires dans leurs communautés. Même les interventions salvatrices comme la protection à l'incendie sont en baisse puisque les résidents n'ont pas la force bénévole et/ou la base financière pour les exploiter. Les modifications apportées au TFP signifient que les résidents non constitués en société paieront plus d'impôt foncier, mais il n'y a aucune garantie d'amélioration des services.

Malgré l'examen des impôts fonciers et des lois, certaines questions familières perdurent. Les municipalités sont toujours préoccupées par le développement marginal ; il y a encore des accusations d'injustice et de gratuité sur qui paie combien pour quoi ; l'aménagement du territoire fait encore défaut ; les résidents non constitués en société continuent d'obtenir des services de mauvaise qualité, et certains sont toujours imposés pour les services auxquels ils n'ont pas accès ; les collectivités ne parviennent toujours pas à atteindre des économies d'échelle dans la prestation de services ; il y a encore des doubles emplois inutiles et des chevauchements de services, ainsi qu'une concurrence malsaine ; et un cadre pour favoriser la collaboration entre les Premières Nations, les collectivités non constituées en société et les collectivités municipales sont toujours absents. Bref, le Nord de l'Ontario continue d'être aux prises avec les mêmes problèmes que la Colombie-Britannique il y a plus de 50 ans. La solution proposée par la province offre au Nord de l'Ontario la meilleure occasion d'aborder ces questions de façon exhaustive et systématique.



Gouvernement régional

Il existe de nombreuses raisons impérieuses pour le Nord de l'Ontario de poursuivre la gouvernance régionale, notamment les avantages pour la prise de décisions locales et le développement économique. Celles-ci ont été détaillées ailleurs (Everett 2019 ; Mcgrath 2018 ; Conteh 2017 ; Mackinnon, 2016 ; Robinson 2015 ; Conteh et Segsworth 2013), et sont auxiliaires à la question du comment corriger au mieux les questions liées aux districts non constitués en société. L'adaptation et l'adoption des districts régionaux (DR) de la Colombie-Britannique seraient un moyen idéal de régler les problèmes d'inefficacité, de faible qualité de service dans les régions non constituées en société, de développement marginal et de libre circulation. Les DR pourraient y parvenir sans nécessiter de restructuration municipale généralisée qui verrait les municipalités annexer un territoire non constitué en société.

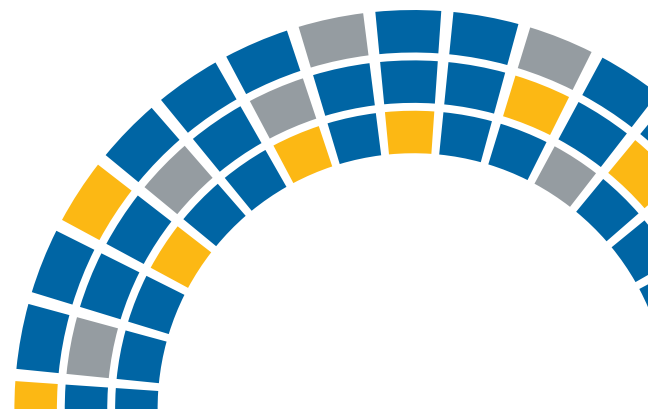
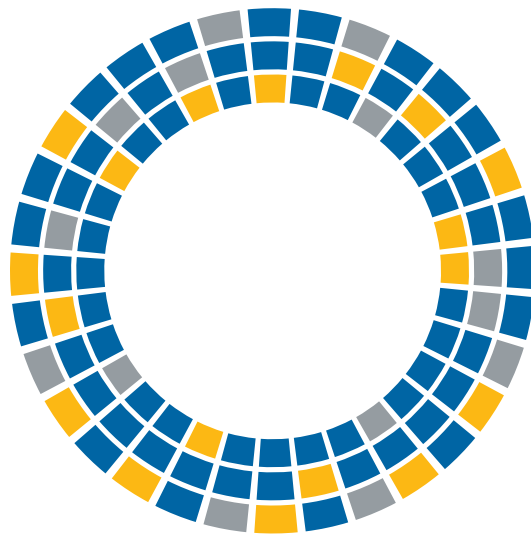
Le Grand Nord

Le Grand Nord est unique dans ce contexte, par sa présence marginale non constituée en société et municipale. En tant que tel, il peut très bien justifier une considération différente. Les DR conçus pour gérer les préoccupations découlant de territoires municipaux et non constitués en société auraient une valeur limitée dans une région qui n'a pratiquement pas de territoire municipal ou non constitué en société. Le Nord du Québec offre une autre option intéressante pour ces régions. Le gouvernement régional de la baie James eeyou Istchee et le gouvernement régional de Kativik (GRK) tiennent des promesses remarquables en matière de gouvernance partagée ou dirigée par les Autochtones, cette dernière semblant particulièrement pertinente pour l'Ontario. Le GRK se trouve dans le Grand Nord québécois, a un accès routier limité au sud et compte une population de 11 000 personnes (91 % d'Inuits) réparties dans 14 collectivités (GRK 2017). En comparaison, le Grand Nord de l'Ontario compte 24 000 personnes (90% des Premières Nations) dans 31 collectivités des Premières Nations, deux municipalités et une CSL (Ontario nd.a), dont presque toutes ont un accès routier limité. Le GRK est supervisé par un conseil composé d'élus de chaque communauté, et il offre une gamme de services et d'assistance technique aux communautés locales tout en agissant comme interlocuteur clé avec la province pour conduire des projets de développement régional (GRK 2017). Une entente semblable pourrait valoir la peine d'être étudiée en Ontario.



Pourquoi le gouvernement régional ?

La transition vers un modèle de gouvernement régional ne serait pas une tâche simple, mais d'après la documentation examinée et les consultations menées, elle offre la meilleure solution aux problèmes les plus urgents identifiés. Des correctifs disparates, comme l'examen législatif et les rajustements de l'impôt foncier, n'ont rien résolu en Colombie-Britannique (Kadota, 2010) ou au Nouveau-Brunswick, et ont probablement exacerbé les problèmes existants (Finn, 2008). Bien que Finn ait recommandé que tous les territoires non constitués en société du Nouveau-Brunswick soient absorbés dans une structure municipale, la majeure partie des données suggèrent que la consolidation municipale peut fonctionner dans certains cas, mais elle entraîne souvent des coûts de service plus élevés (Cuddy, 2016) et ne s'attaquera pas réellement aux problèmes structurels sous-jacents (Slack et Bird, 2013 ; Holzer et coll. 2009b). Les commissions des services régionaux et la sécession ne sont pas testées, et cette dernière en particulier est au mieux une perspective lointaine. D'autre part, une forme particulière de gouvernement régional s'est montrée efficace pour traiter les questions qui découlent de domaines non constitués en société.



Pourquoi le modèle de la Colombie-Britannique ?

Le nord de la Colombie-Britannique et le Nord de l'Ontario sont tous deux des territoires massifs gouvernés en grande partie par des capitales du Sud et sont entourés d'environs naturels essentiels à leur économie régionale. Le Nord de la Colombie-Britannique couvre environ 70% de la province, comparativement à 87% pour le Nord de l'Ontario. Ces deux vastes territoires contiennent un éventail complexe de régions, chacune ayant des besoins tout à fait uniques les uns des autres. Les solutions à taille unique ne s'adapteront bien à aucune partie de l'un ou l'autre territoire. Les régions nordiques de la Colombie-Britannique ont une population d'environ 320 000 habitants, et des dizaines de milliers de personnes vivent dans des régions non constituées en société, tout comme dans le Nord de l'Ontario. Les deux ont quelques grands centres urbains, mais se composent principalement de petites municipalités dans une mer de territoire non constitué en société.

Il existe toutefois deux différences majeures entre les deux régions. La première est que le Nord de la Colombie-Britannique est en grande partie un territoire autochtone non transmis, alors que le Nord de l'Ontario est presque entièrement en vertu d'un traité. La deuxième divergence est liée au fait que de nombreuses Premières Nations de la Colombie-Britannique sont subsumées dans le total de la population pour les territoires non constitués en société connus sous le nom de zones électorales. Ainsi, alors qu'il y avait 125 399 personnes vivant dans le Nord du territoire non constitué en société en 2017 (BC Stats 2018), une partie de ce total était constituée en Premières Nations qui n'avaient pas accepté un traité avec le Canada ou la province (Bish et réalités fiscales 2014). Malgré ces différences, la Colombie-Britannique et le Nord de l'Ontario étaient les plus semblables dans les questions de gouvernance qui découlent de secteurs non constitués en société.

Avant les DR, la Colombie-Britannique ressemblait beaucoup au Nord de l'Ontario aujourd'hui. La Colombie-Britannique gérait autrefois ses zones non constituées en société au moyen d'un mélange d'ententes de partage de services, districts d'amélioration (semblables aux CSL et CLR) et organismes spéciaux semblables aux CASSD (Kadota, 2010). Cette structure disparate a laissé la province aux prises avec les mêmes problèmes que le Nord de l'Ontario en ce qui concerne le développement marginal, le manque de planification de l'utilisation des terres dans les régions non constituées en société, les économies d'échelle manquées dans la production de services et la cohésion régionale minimale des possibilités de développement (Colombie-Britannique, 2006). Bien que toutes les régions provinciales du Nord soient confrontées à un développement économique limité (Coates, Holroyd et Leader 2014), la Colombie-Britannique est surtout comme le Nord de l'Ontario pour avoir des problèmes provenant directement de régions non constituées en société. D'autres provinces ont des populations marginales non constituées en société ou leurs politiques n'ont pas réussi à les gérer. Par exemple, le Nouveau-Brunswick a passé des décennies à bricoler son système non constitué en société avant de se régionaliser (Finn, 2008). Le modèle de la Colombie-Britannique a servi de point de référence à partir duquel la province a adopté ses propres réformes, bien que les commissions régionales des services qu'elle a mises en œuvre diffèrent de la recommandation de Finn (2008) selon laquelle les zones non constituées en société soient dissoutes et subsumées dans une structure municipale régionale. Dans le même ordre d'idées, et compte tenu des similitudes entre la Colombie-Britannique et le Nord de l'Ontario, le modèle de la Colombie-Britannique offre au Nord de l'Ontario la meilleure occasion d'adapter des stratégies pour ses régions non constituées en société.

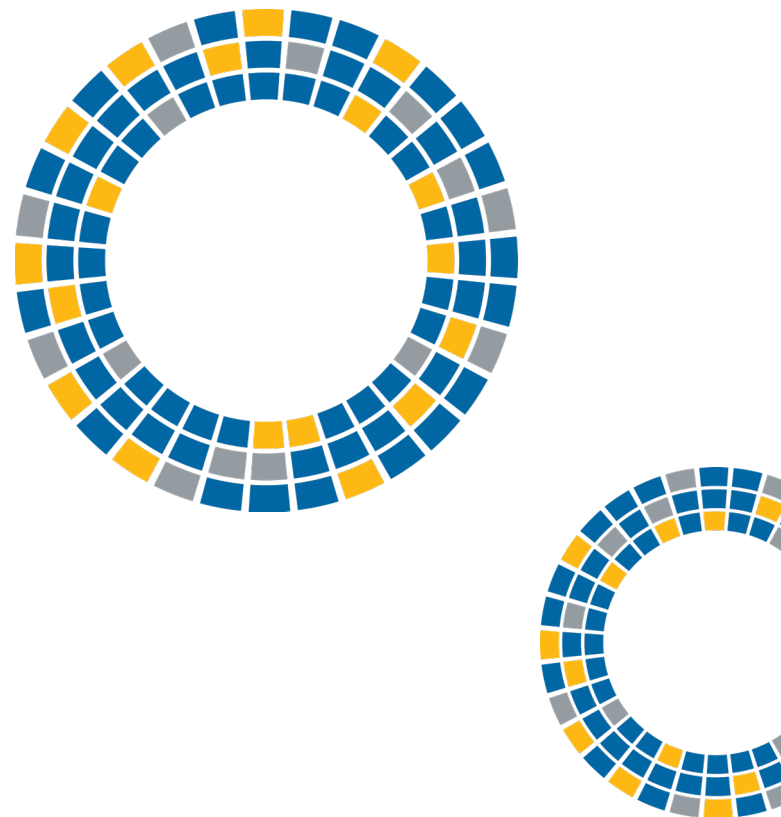


Qu'est-ce qu'un district régional ?

Les districts régionaux sont une forme de structure de gouvernance régionale supra-municipale dont les fonctions politiques, administratives et pratiques se chevauchent (Colombie-Britannique, 2006). Politiquement, ils sont un forum pour représenter les intérêts régionaux ; administrativement, ils emploient un personnel professionnel et fournissent une structure pour faciliter la collaboration intercommunautaire sur la prestation des services ; et pratiquement, ils sont le gouvernement local dans les zones non constituées en société, limitée que cela puisse être. Des DR ont été déployés pour relever les défis liés à la prestation des services dans un système de gouvernement local « caractérisé par une fragmentation naissante » (Colombie-Britannique, 2006) dans une région qui « était trop grande géographiquement [avec] les besoins des gens dans différentes régions trop diversifiées » (Bish et Clemens, 2008, 42-3) pour que la structure existante gouverne efficacement.

Les DR sont un district spécial polyvalent, ou gouvernement hybride à deux niveaux, qui est essentiellement une fédération lâche de municipalités, de districts non constitués en société et, dans certains cas, de Premières Nations chargées de fournir des services et une gouvernance générale à l'intérieur de leurs limites définies (Colombie-Britannique, 2006). D'autres pays, comme l'Espagne, l'Italie, la France, les Pays-Bas, la Finlande, l'Allemagne et la Belgique, emploient tous des districts spéciaux polyvalents, bien que Wolman (2016) affirme que le modèle de la Colombie-Britannique est le plus réussi. Bien qu'il s'agisse d'un appareil de gouvernance régionale, les DR de la Colombie-Britannique représentent plus étroitement une extension de la gouvernance municipale au-delà des frontières traditionnelles qu'un tout nouveau niveau de gouvernement (Wolman, 2016). Ils sont régis par un conseil d'administration nommés par et à partir de conseils municipaux, et élus dans des zones électorales (ZE) spécialement définies couvrant les circonscriptions non constituées en société pour un mandat de quatre ans (Colombie-Britannique n.d.). Le membre du conseil d'administration doit remplir un serment ou une affirmation solennelle de ses fonctions, et peut être disqualifié s'il ne respecte pas ses obligations (Colombie-Britannique n.d.). Du point de vue de la province, les DR s'apparentent à des municipalités, en ce qu'elles sont des « créatures de la province »²⁴. Les 27 DR sont membres de l'Union of British Columbia Municipalities (UBCM), et les représentants de DR peuvent et font partie de du conseil d'administration de l'organisme (UBCM 2019). Bref, les DR de la Colombie-Britannique s'inscrivent dans la structure de gouvernance de la même façon que n'importe quelle municipalité.

Les coûts d'administration et de prestation des services sont recapturés par des frais d'utilisation déterminés par les membres du conseil et réquisitionnés par perception des impôts dans les régions locales. Tous les résidents paient leur part par l'impôt foncier, bien que les DR n'aient pas d'autorité fiscale directe. Les contribuables municipaux paient leur gouvernement local, tandis que la province recueille dans les zones non constituées en société et verse les fonds au DR. Cela signifie que les taux d'imposition dans les zones non constituées en société ne sont pas fixés par un analogue uniforme de la TFP, mais en fonction des services fournis²⁵. La plupart du temps, les coûts sont réduits par rapport à l'assiette de l'impôt foncier, mais la législation permet des ententes personnalisées fondées sur d'autres considérations, comme la taille de la population, la superficie et l'utilisation des services (Bish et Clemens, 2008). Les DR ne doivent fournir que deux services à l'ensemble de la région – la gestion des déchets solides ainsi que la préparation et l'intervention en cas d'urgence – bien qu'ils puissent en fournir beaucoup plus. Cette flexibilité est l'un des aspects les plus séduisants des DR.



²⁴ Selon des discussions avec le ministère des Affaires municipales de la Colombie-Britannique, mai 2019.

²⁵ Routes, services sociaux, et les services de police sont des exceptions. Ils sont fournis par la province dans les zones non constituées en société de la Colombie-Britannique. Ces coûts sont couverts en partie par un impôt foncier que tous les résidents paient au même taux.

La Colombie-Britannique, tout comme le Nord de l'Ontario, est une région vaste et diversifiée, avec des besoins variés en matière de services et de développement. Ainsi, les DR ont une marge de manœuvre importante pour tracer leur propre voie. Les conseils peuvent voter pour adopter de nouveaux services et peuvent les fournir à l'ensemble de la région, que dans des juridictions spécifiques, ou seulement dans certaines parties des juridictions. Ils sont également libres de décider de la méthode de prestation privilégiée, qu'elle soit produite directement par la DR, par le biais d'ententes inter-locales, ou sous-traité au secteur privé ou à une autre branche du gouvernement (Colombie-Britannique, 2006). Chaque DR a plusieurs circonscriptions électorales, chacune d'entre elle peut choisir les services dont elle a besoin et est prête à payer par l'intermédiaire de son représentant sur le conseil d'administration. La clé est qu'une région doit accepter de payer et de recevoir l'un ou l'autre des services volontaires. Les administrateurs de ces régions peuvent former un comité chargé de déterminer les niveaux de service, le type de prestation et les frais connexes (Bish et Clemens, 2008). Par conséquent, les DR sont très flexibles et personnalisables pour répondre aux besoins locaux, une nécessité pour le Nord de l'Ontario. Surtout, ils ont également renforcé la coordination régionale (Wolman, 2016 ; Kadota 2010) qui fait actuellement défaut dans le Nord de l'Ontario (Segsworth, 2013). De plus, grâce à un système de vote pondéré utilisé par leurs conseils d'administration, ils ont réussi à atténuer en grande partie les écarts de pouvoir engendrés par les grandes et les petites administrations qui opèrent à proximité²⁶. Bien qu'il soit imparfait, les discussions avec les responsables de la DR et les administrateurs suggèrent que ce système a fonctionné comme prévu en empêchant les grandes municipalités de dominer les conseils d'administration.

Bien que les décisions soient finalement prises par le conseil d'administration, elles sont souvent éclairées par l'entremise d'un réseau de comités et de commissions bénévoles qui font la majeure partie du travail préliminaire²⁷. À l'exemple d'une municipalité, les DR peuvent créer des organismes permanents ou spécifiques aux tâches auxquels ils peuvent déléguer certains pouvoirs, comme la surveillance ou la supervision d'un service particulier. Ceux-ci ont tendance à jouer un rôle consultatif (Bish et Clemens, 2008), de sorte que le conseil d'administration de DR peut prendre des décisions éclairées sans s'impliquer trop dans les détails opérationnels. Il n'est généralement pas nécessaire

que les membres des comités et des commissions soient également membres de la DR, ce qui offre des possibilités d'une plus grande participation des citoyens (Bish et Clemens, 2008). La présence de ces comités et commissions s'est avérée efficace pour inclure les Premières Nations, ainsi que les collectivités desservies par un district d'amélioration dans le cadre de la DR (Bish et réalités fiscales 2014 ; Bish et Clemens, 2008).

Les régions non constituées en société de la Colombie-Britannique ont un autre outil qu'elles peuvent utiliser, les Commissions communautaires locales (CCL). Il s'agit également d'appareils de conseils d'administration de DR, qui visent spécifiquement à permettre à des collectivités distinctes non constituées en société au sein d'une zone électorale de superviser les services fournis par le DR sur son territoire (Bish et Clemens, 2008). Les CCL sont régis par le directeur de la zone électorale, ainsi que quatre résidents élus par et de la communauté (Bish et Clemens, 2008). Ce groupe peut superviser la prestation des services dans sa région et faire des recommandations au conseil du DR. Il s'agit d'une solution de rechange aux districts d'amélioration qui étaient aux prises avec des contraintes de capacité et qui donnent aux résidents non constitués en société un moyen de surveiller la prestation des services dans leur région tout en s'appuyant sur les capacités administratives que les CCL ont contribué à intégrer les collectivités avec d'anciens fournisseurs de services locaux spéciaux dans le cadre de la DR sans sacrifier la représentation et la décision locales au conseil d'administration. Bien qu'il n'y ait que cinq CCL en Colombie-Britannique, ils font allusion à l'adaptabilité des DR pour répondre aux besoins locaux.

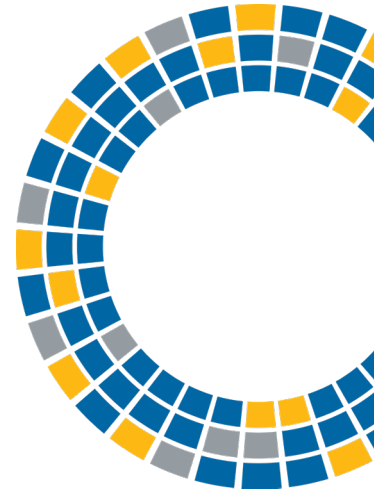
La souplesse, la personnalisation des circonstances locales, l'amélioration de la coordination et du développement régionaux, l'équilibre des pouvoirs et l'efficacité économique et administrative comptent parmi les raisons pour lesquelles les chercheurs, les observateurs et les praticiens considèrent les districts régionaux de la Colombie-Britannique comme peut-être la méthode de gouvernance locale la plus efficace en Amérique du Nord (Wolman, 2016 ; Bish et Clemens, 2008; Sancton 2003). Le fait qu'ils aient été conçus pour régler les mêmes problèmes auxquels le Nord de l'Ontario est actuellement confronté et qu'ils incluent les résidents non constitués en société et, dans certains cas, les Premières Nations dans les décisions locales, font d'eux un modèle idéal sur lequel fonder les réformes de gouvernance locale du Nord de l'Ontario.

²⁶ Le vote sur les questions relatives aux parties prenantes est pondéré en fonction de la taille de la population de chaque membre. Le DR établit une unité de population qui donne droit à une voix à un membre. Ceux qui ont des populations plus élevées obtiennent plus de votes. Si une municipalité a droit à plus de cinq voix, elle reçoit un deuxième directeur, et les votes sont répartis uniformément entre eux. Il n'y a pas de limite au nombre d'administrateurs qu'une communauté peut avoir, mais aucun administrateur ne peut avoir plus de cinq votes (les DR peuvent changer ce diviseur s'ils le souhaitent).

²⁷ À moins d'indication contraire, l'information contenue dans ce paragraphe et dans le paragraphe suivant provient de discussions avec le ministère des Affaires municipales de la Colombie-Britannique.

Aborder les questions

Le cœur du problème provient de l'absence de gouvernance municipale de haut niveau pour presque tout le Nord de l'Ontario (Mcgrath 2018 ; Conteh 2017 ; MacKinnon 2016 ; Conteh et Segsworth 2013 ; Nickerson, 1992, p. 6). Cela conduit à une prolifération d'acteurs dans différentes juridictions fournissant divers services à des normes incohérentes au-delà d'un éventail de frontières à proximité. Les impôts et les services ont tendance à déborder au-delà des frontières dans un tel système, ce qui a une incidence négative sur l'équivalence fiscale. L'équivalence fiscale diminue lorsque les citoyens sont imposés pour quelque chose qu'ils ne reçoivent pas, ne sont pas imposés pour quelque chose qu'ils reçoivent ou sont insuffisamment représentés par les organismes qui décident de ces questions. Cela se produit dans le Nord de l'Ontario lorsqu'un résident non constitué en société utilise des installations municipales sans payer, lorsque des ambulances terrestres que les résidents non constitués en société paient par l'entremise de la TFP sont stationnées si loin qu'elles sont pratiquement inutiles en cas d'urgence, lorsque les zones non constituées en société contribuent plus (ou moins) à la CASSD qu'elles n'en sont représentées et lorsqu'elles reçoivent une planification de l'utilisation des terres des conseils d'aménagement du territoire, elles ne contribuent pas ou n'ont pas leur mot à dire sur qui les représente. Les DR ont réussi à combler cette lacune en fournissant des services qui sont fournis selon des normes qui correspondent aux impôts que chaque administration paie. En d'autres termes, ils fournissent des services efficaces de manière rentable d'une manière qui aligne équitablement les coûts sur les avantages et facilite une représentation efficace de la constellation d'acteurs ayant des intérêts différents.



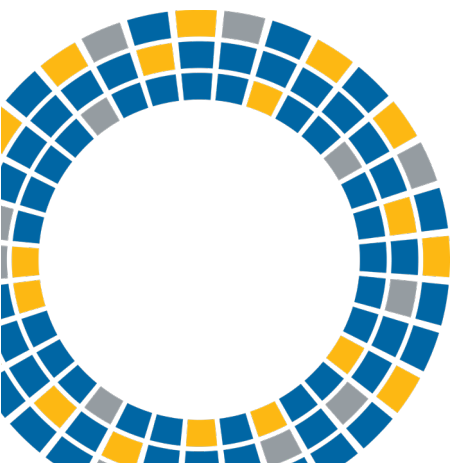
Prestation de services

La façon la plus évidente pour les DR d'améliorer la gouvernance locale dans le Nord de l'Ontario non constitué en société est de fournir plus de services. Les CSL sont actuellement le meilleur véhicule pour la prestation des services, mais sont limités à neuf fonctions ou moins. En Colombie-Britannique, les DR ont beaucoup plus de latitude et sont plus ou moins liés seulement par ce que les contribuables locaux sont prêts à payer. Selon Bish et Clemens (2008), certains services additionnels offerts par les DR comprennent : le contrôle des animaux ; inspections des bâtiments ; développement économique ; terrain- planification et réglementation de l'utilisation ; lutte antiparasitaire ; transport en commun ; recyclage ; stratégies régionales de croissance ; parcs régionaux ; et contrôle des lotissements. À l'heure actuelle, la plupart, sinon la totalité, des régions non constituées en société de l'Ontario n'en sont pas disponibles. Certes, tous ne sont pas nécessaires, ni voulus dans de nombreux cas, mais il est préférable de choisir de ne pas fournir un service non nécessaire que d'être interdit d'en fournir un qui est souhaité ou nécessaire.

Une réputation naturelle serait d'habiliter les CSL à assumer de plus grandes responsabilités, mais cette approche a un certain nombre de défauts, dont le plus important est le manque de capacité. La diminution et le vieillissement de la population des zones non constituées en société peinent déjà à trouver des bénévoles pour fournir des services essentiels. Toutefois, le personnel professionnel d'un DR pourrait aider à lutter contre cette question de capacité et fournir des services à la fois cruciaux et moins cruciaux qui font actuellement défaut, mais qui sont souhaités. Certaines de ces fonctions sont celles que les citoyens non constitués en société ont exprimé le désir. Encore une fois, chaque collectivité est unique, mais les résidents d'un certain nombre de collectivités différentes ont déploré l'état des terres, la planification et la réglementation de l'utilisation, ainsi que la gestion des déchets solides dans leur région.

Les DR pourraient également servir de municipalité de palier supérieur que la Loi sur l'aménagement du territoire exige en tant qu'autorité d'approbation pour les plans officiels. Les municipalités du Nord pourraient alors faire approuver leurs plans officiels par les conseillers municipaux qui doublent en tant qu'administrateurs de DR, plutôt que par le MAML, tant que le palier supérieur a un plan officiel approuvé. Dans cette optique, de nombreux DR de la Colombie-Britannique BC ont mis en œuvre une stratégie de croissance régionale, un vide dans le Nord de l'Ontario qu'il faut combler. De plus, les DR offrent une planification et une réglementation communautaires basés sur l'utilisation des terres dans les régions non constituées en société, ce qui serait une première pour de nombreuses collectivités du Nord de l'Ontario. Si les DR de l'Ontario assument la responsabilité de la gestion des déchets solides, comme ils sont obligés de le faire en Colombie-Britannique, ils résoudraient l'une des questions les plus courantes et les plus tenaces soulevées par les habitants du Nord. Presque tous les résidents non constitués en société interrogés ont dit qu'ils voulaient un accès plus nombreux et de meilleure qualité aux sites d'enfouissement et qu'ils seraient prêts à payer pour cela, tandis que de nombreuses petites collectivités craignaient que leurs déchets soient trop petits pour répondre à leurs besoins. Un DR coordonnerait la gestion et l'élimination dans l'ensemble de la région, de sorte que tous les résidents bénéficieraient de niveaux de service semblables et contribueraient aux coûts.

Il existe une litane d'autres services qu'un DR pourrait offrir au cas par cas. Bon nombre des personnes interrogées se sont dites généralement heureuses des services qu'elles ont. Certains secteurs non constitués en société voulaient en fournir beaucoup plus, et dans ces cas, leur représentant élu peut travailler dans le cadre du DR pour que ces services soient fournis. Bien sûr, un plus grand nombre de services s'accompagnerait d'une augmentation des coûts.

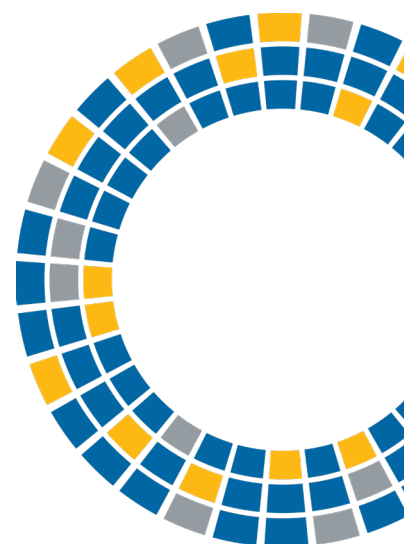
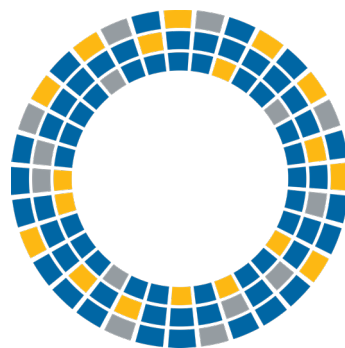


Efficacité

Un examen approfondi des études sur la mesure du rendement municipal a conclu que « la documentation a été décevante sur l'estimation des économies de coûts pour différentes options de prestation de services » (Holzer et coll. 2009c, p. 23). Wolman (2016) ajoute qu'il n'existe pas de cadre théorique ou empirique pour mesurer si un district spécial polyvalent améliore l'efficacité ou l'efficience. De plus, Dachis et Robson (2014) soutiennent que des pratiques comptables incohérentes rendent les conclusions concernant les finances municipales peu fiables, un sentiment repris par Cuddy (2016). En bref, différentes collectivités mesurent leurs revenus et leurs dépenses de différentes façons, et il existe une myriade de variables confusionnels possibles qui font qu'il est pratiquement impossible de tirer des conclusions convaincantes lorsqu'on compare les finances municipales²⁸. Toutefois, l'absence d'un cadre pour comparer les administrations ne signifie pas que les DR ne peuvent pas trouver de moyens de réduire les coûts. La même revue de littérature a également révélé un consensus selon lequel « les détails d'une situation dicteront quelles efficacités sont possibles et comment elles sont les mieux réalisées » (Holzer et coll. 2009c, p. 23). En d'autres termes, différents services sont fournis le plus efficacement à différentes échelles et de différentes manières. C'est là que brillent les districts régionaux.

Les DR sont conçus pour « fournir n'importe quel service, à n'importe quelle échelle, en utilisant n'importe quel mode de fourniture » (Walisser, Paget et Dann 2013, 146-7), ce qui permet aux communautés participantes de choisir ceux qui conviennent le mieux à leurs besoins. La littérature montre que les arrangements optimaux de livraison sont déterminés au cas par cas. Les DR donnent aux collectivités les outils nécessaires pour faire correspondre la méthode de production optimale au service spécifique. La littérature montre également qu'environ 20% des services locaux possèdent une économie d'échelle (Holzer et coll. 2009b ; Bish 2001), et sont donc mieux gérés au niveau régional, tandis que les 80% restants sont mieux livrés à des échelles plus petites, qu'il s'agisse d'une seule collectivité ou d'un petit groupe de voisins. Bien qu'il y ait peu de services avec une économie d'échelle, ils ont tendance à être les plus gourmands en capital (Bish, 2001). Malheureusement, les collectivités du Nord de l'Ontario n'ont généralement pas la possibilité de coupler ces services coûteux avec la méthode de prestation la plus efficace. Les DR pourraient rectifier cela. De plus, des arrangements similaires ont été associés à des coûts moins élevés.

Bish trouve « des preuves accablantes que les gouvernements locaux les moins coûteux se trouvent dans les systèmes polycentriques des petites et moyennes municipalités qui coopèrent également à la prestation des services qui offrent de véritables économies d'échelle » (2001, 20, l'accent mis dans l'original). Cela fait écho à la méta-analyse effectuée par George Boyne en 1992 de plus de 60 études empiriques sur les coûts des administrations locales aux États-Unis. Son analyse de ces études, qui ont examiné ensemble des centaines d'appareils de prestation de services, a conclu que les dépenses publiques avaient tendance à être à son plus bas niveau lorsqu'il y avait plusieurs acteurs au niveau local, et qu'un système à deux niveaux, où les administrations locales dépendent plus que le palier supérieur, pourrait être la meilleure option pour réduire les dépenses globales (Boyne, 1992). Holzer et coll. (2009c, 24) concluent de leur examen de la documentation que les gouvernements hybrides à deux niveaux, comme les DR, sont « exactement ce qui sera le plus efficace pour maximiser l'efficacité de la prestation des services gouvernementaux ».



²⁸ Tandis qu'un système de DR ne faciliterait pas automatiquement les comparaisons de performances, il pourrait potentiellement travailler vers la standardisation des rapports, ce qui rendrait les comparaisons plus valables.

Coordination

Le Nord de l'Ontario est en grande partie dépourvu d'un modèle de gouvernance qui encourage les collectivités à travailler ensemble (McGrath 2018 ; Conteh 2017 ; MacKinnon 2016 ; Conteh et Segsworth 2013). Au cours de cette étude, de nombreux habitants du Nord se sont dits insatisfaits du manque de collaboration — ou même du cadre pour le faciliter — entre les municipalités, les régions non constituées en société et les collectivités des Premières Nations. Une étude de 2013 a révélé que seulement 39% des municipalités du Nord-Est et 29% de celles du Nord-Ouest ont déclaré avoir reçu des revenus d'autres municipalités dans leurs déclarations d'information financière de 2011, alors que le reste de la province était à 80% ou au-dessus (KPMG, 2013). Attribuer cet écart à la distance entre les communautés du Nord pourrait être une réaction naturelle, mais cela ne semble pas être le cas.

Seulement 11 des 110 municipalités du Nord-Est et 12 des 34 municipalités du Nord-Ouest ne partagent pas de frontière avec une autre municipalité²⁹. Si l'on œuvre en tenant compte des CSL et des Premières Nations, presque toutes les collectivités du Nord ont au moins un voisin avec lequel elles pourraient travailler. Certes, de nombreuses collectivités ont des frontières qui s'étendent probablement bien au-delà de leur noyau démographique, et certains voisins sont à une courte distance en voiture de l'autoroute, mais la géographie ne semble pas être l'obstacle à la coopération qu'il pourrait apparaître à première vue.

KPMG (2013) a identifié la taille comme un autre obstacle au partage des coûts entre les municipalités. Les plus petits étaient moins susceptibles de déclarer des ententes de partage. Pourtant, près de la moitié de toutes les collectivités de l'Ontario de moins de 2 500 habitants ont déclaré avoir partagé leurs coûts dans leur déclaration de renseignements financiers ; le nombre de chapeaux passe à près de 70% pour ceux de l'âge de 2 500 à 5 000 habitants. 109 municipalités du Nord étaient inférieures à 2 500 personnes, et 125 au total (87%) avaient moins de 5 000 habitants en 2011. En revanche, seulement 22 municipalités du Sud de l'Ontario se trouvaient dans la tranche la plus basse et 43 autres dans la deuxième. Étant donné que les collectivités du Nord forment la majeure partie du plus petit groupe et ont de faibles taux de partage des coûts, les tarifs provinciaux pour ces deux groupes devraient être très bas. Toutefois, le taux de cette tranche la plus petite était plus élevé que le total pour toutes les collectivités du Nord, ce qui indique que les plus petites collectivités du Sud de l'Ontario ont peu de problèmes de partage des coûts. Les faibles taux dans l'ensemble du Nord font probablement baisser les valeurs provinciales. Il est donc peu probable que la géographie

et la taille soient les principaux obstacles aux services de partage des coûts offerts par les municipalités. Une autre différence entre le Nord et le Sud de l'Ontario, et peut-être la plus cruciale, est que le premier n'a pas de cadre global de gouvernance régionale qui faciliterait un plus d'ententes de partage des coûts.

Des DR ont été créés en Colombie-Britannique pour être des forums qui favorisent la coopération inter-locale et réduisent les coûts de transaction à la recherche de solutions nouvelles et novatrices aux problèmes insolubles de gouvernance locale (Bish et Clemens, 2008 ; British Columbia, 2006). Par la plupart des comptes, ils ont réussi à cet égard³⁰. Bish et Filipowicz (2016, 11) constatent que, grâce au District régional de la capitale (DRC), « le Grand Victoria semble avoir plus de relations entre les municipalités pour offrir des services partagés » que Toronto, Winnipeg, Saskatoon, Regina, Edmonton, et Calgary. Spicer (2015) a constaté que le nombre moyen de municipalités impliquées dans des accords inter-locaux était de 2,87 et que la plupart des accords sont bilatéraux. Les accords de la DRC, en revanche, concernaient en moyenne 8,7 participants, tandis que d'autres accords sous régionaux concernaient en moyenne 7,8 municipalités — et ces calculs ne comprenaient pas d'accords en dehors du cadre de la DRC (Bish et Filipowicz, 2016). Le grand nombre de municipalités ne tient pas compte de la différence entre le Grand Victoria et les autres villes, car seules Calgary et Winnipeg avaient moins d'unités locales que le DRC (Spicer, 2015, p. 15).

Spicer (2015) a trouvé peu d'ententes inters-locales dans les RMR en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba ou en Ontario, en partie parce que les gouvernements provinciaux ne les encourageaient pas. D'autre part, Walisser, Paget et Dann (2013) trouvent plus de 3 000 ententes entre les administrations locales en place partout en Colombie-Britannique. Ils affirment en outre que les DR « ont résolu des centaines de problèmes d'entretien inter-locaux » (163). Bish et réalités fiscales (2014) souligne le réseau de comités, de commissions et d'ententes de services qui intègrent les Premières Nations dans le cadre de la DR en dehors des limites des conseils d'administration. Pendant ce temps, Wolman (2016), Kadota (2010) et Cashaback (2001) sont parmi les autres chercheurs qui concluent que les DR ont réussi en tant que forums pour faciliter la coopération intergouvernementale. Leurs arguments sont repris par les fonctionnaires et les administrateurs des DR qui ont partagé leurs pensées pour cette étude. Et, contrairement au système des comtés du Sud de l'Ontario, les DR facilitent cette collaboration en « réunissant, et non en séparant, les intérêts ruraux et urbains dans la gouvernance de la région » (Meligrana, 2003, p. 135).

²⁹ Calculs de l'auteur basés sur la carte des limites de l'Institut des politiques du Nord.

³⁰ Voir, par exemple, Wolman 2016 ; Walisser, Paget et Daan 2013 ; Kadota 2010 ; Bish et Clemens, 2008 ; Sancton, 2005, Meligrana, 2003 ; Cashaback 2001. Cela a également été mentionné au cours des discussions avec les responsables des DR et les administrateurs.

Développement frange

Les rivalités entre les villes et leurs périphéries remontent au moins à l'Europe médiévale, et se jouent à travers l'Europe et l'Amérique du Nord (Bish, 1999, 26-9). Il n'est pas surprenant que des tensions semblables se manifestent dans le Nord de l'Ontario (Nickerson, 1992, p. 43-6). Les DR de la Colombie-Britannique ont été le modèle le plus réussi en Amérique du Nord pour désamorcer cette source de tension (Bish, 1999). En revanche, le Nord de l'Ontario n'a pas réussi à atténuer cette question et d'autres frictions dans la région.

Les DR gèrent les questions marginales par le biais de la planification régionale et communautaire et de la réglementation de l'utilisation des terres et en établissant des zones avantageuses qui traversent les frontières locales. La solution optimale aux problèmes marginaux serait probablement qu'un DR mette en œuvre une stratégie de croissance régionale dans laquelle toutes les parties s'entendent — ou du moins un compromis — sur la façon dont les terres seront zonées (Bish, 1999). Un certain nombre de DR en Colombie-Britannique l'ont déjà fait (Colombie-Britannique, 2006). En dehors de cela, la planification locale dans les zones non constituées en société gérerait l'emplacement et la nature du développement à l'extérieur des limites municipales. Essentiellement, il absorberait le rôle que les conseils de planification occupent actuellement, mais il transférerait la prise de décision du MAML aux habitants.³¹

Une autre façon pour les DR de gérer les questions liées aux superficies marginales est de rendre les impôts fonciers plus sensibles au nombre et au niveau des services fournis. En créant des zones avantageuses, les DR fixent des taux d'imposition fondés sur les limites des services plutôt que sur les limites politiques. La différence dans les taux d'imposition aurait moins à voir avec le type de juridiction dans laquelle propriété se trouve une propriété, et plus à voir avec les services qui lui sont offerts. Ce serait beaucoup plus réactif que la structure fiscale actuelle, qui est uniforme dans tout le Nord.



³¹ Il y a quelques difficultés dans le contexte de la Colombie-Britannique dans ce zonage, qui en tant que loi interne, peut être décidée par un seul administrateur, mais exige un vote d'au moins trois administrateurs. Comme Bish (1999) l'a noté, certains DR ont permis aux administrateurs municipaux de se joindre au comité et de voter sur l'aménagement du territoire en zones électorales, tant que la municipalité fait une contribution financière aux activités de planification. Le même auteur a également fait valoir que la stratégie régionale de croissance pourrait aider à définir les cas dans lesquels une municipalité a le droit d'intercéder sur le développement des zones périphériques.

Faiblesses des districts régionaux

Bien sûr, les DR sont imparfaits, tout comme tout modèle de gouvernance. Cependant, il y a peu, voire aucun, d'obstacles propres à cet arrangement. Wolman (2016) souligne la structure confuse et le manque général de compréhension qui vient avec les DDR. Autrement dit, de nombreux habitants de la Colombie-Britannique ne savent pas ce que fait le DR, qui est leur représentant, quelles sont ses fonctions ou comment elle fonctionne. Les DR contiennent un réseau complexe de domaines bénéficiant d'avantages spéciaux qui peuvent se chevaucher et qui ont souvent des administrateurs différents responsables de chaque domaine. Le système de vote peut être difficile à comprendre, d'autant plus que certains votes sont pondérés et d'autres égaux. Le résultat est que les DR semblent opaques.

Bish et Filipowicz (2016) soutiennent toutefois que les DR font clairement valoir leur complexité, alors que d'autres systèmes ne semblent que simples, la gouvernance compliquée se cache hors de vue. Ils soulignent l'exemple de la municipalité régionale d'Halifax à palier unique, qui semble simple, mais qui compte 60 districts fiscaux spéciaux lors de sa création (Bish et Filipowicz, 2016). L'opacité est une accusation courante pour la plupart des districts spéciaux (Wolman, 2016), y compris les CASSD actuellement en place dans le Nord de l'Ontario. Les discussions avec les responsables et les administrateurs de DR reconnaissent cette nature confuse, mais reflètent la suggestion que les DR ne sont pas seuls à cet égard. La plupart des résidents du Sud de l'Ontario auraient probablement de la difficulté à énumérer les fonctions de leur comté. L'élaboration d'une feuille de route pour les citoyens qui décrit les fonctions qui relèvent de la compétence du gouvernement et à qui poser des questions pourrait contribuer à atténuer cette confusion.

Une restriction beaucoup plus préoccupante des DR en Colombie-Britannique est que les Premières Nations qui ne sont pas signataires d'un traité n'ont pas le droit d'envoyer un représentant au conseil d'administration (Bish et réalités fiscales, 2014)³². Cela limite considérablement le rôle que les Premières Nations peuvent jouer dans la gouvernance des DR, mais cela ne les a pas empêchées de participer activement et d'en tirer profit. Il existe au moins 40 ententes de service entre les DR et les Premières Nations de la province (Bish et réalités fiscales, 2014). Les représentants du DR ont exprimé un vif intérêt à ce que des représentants des Premières Nations siègent à leur conseil d'administration, s'ils le souhaitent, mais la loi ne le permet actuellement

qu'après le règlement des revendications territoriales. Il s'agirait moins d'un problème dans le Nord de l'Ontario, où presque tous les territoires font l'objet d'un traité, bien que certaines contestations judiciaires soient en cours.

Bien que de nombreux analystes aient salué la flexibilité et la latitude des DR pour personnaliser les services comme l'une de leurs caractéristiques les plus attachantes³³, d'autres ont déploré qu'ils soient trop flexibles. Meligrana (2003) soutient que la Colombie-Britannique a supprimé la planification régionale en tant que service obligatoire en 1983 pour trouver des solutions handicapées aux problèmes de développement marginal. Certains fonctionnaires et administrateurs estiment que les services nécessaires ne sont pas fournis parce que certaines régions n'en veulent pas.

L'Ontario a une culture politique plus centralisée que la Colombie-Britannique (Bish 2001, 22), ce qui signifie que l'Ontario laisse souvent moins à décider au niveau local. À la lumière de cela, les DR pourraient justifier un arrangement moins souple en Ontario, afin de ne pas trop perturber la culture politique.

D'autres préoccupations portent sur des questions communes à la gouvernance en général. Selon les fonctionnaires impliqués, les DR ont connu un début tumultueux et il était difficile d'amener le public à accepter la nouvelle forme de gouvernance. Une partie de la raison pour laquelle ils sont considérés positivement maintenant, c'est qu'ils ont évolué pour répondre à de nouvelles demandes au fur et à mesure qu'elles se présentaient. Ils sont à la merci des personnes impliquées, et si les administrateurs choisissent d'avoir une vision paroissiale plutôt que régionale, ou de les utiliser pour poursuivre des rivalités personnelles ou géographiques, les DR peuvent devenir dysfonctionnels. Sans surprise, ils sont beaucoup moins efficaces pour résoudre des questions qui sont « à somme nulle ou trop re-distributive » (Wolman 2016, 32) que les sujets moins controversés. Ces difficultés peuvent et ne se manifestent sous n'importe quelle forme de gouvernement, cependant, et ne sont pas uniques aux DR. Il semble qu'il n'y ait rien de spécifique aux DR qui les rendrait irréalisables dans le Nord de l'Ontario. Il y aurait certainement des douleurs croissantes, et tout ne fonctionnerait pas en douceur tout le temps. Néanmoins, ils demeurent la meilleure option pour le Nord de l'Ontario afin de résoudre les problèmes qui découlent de zones non constituées en société qui attendent les limites municipales.

³² Selon les discussions avec le ministère des Affaires municipales de la Colombie-Britannique, certaines zones électorales ont une majorité de population Premières Nations, donc certains directeurs élus sont des personnes des Premières Nations, mais leur rôle est de gouverner pour l'ensemble de la ZE, pas leur communauté spécifique.

³³ Voir, par exemple, Bish et Filipowicz (2016) ; Wolman (2016) ; Walisser, Paget et Dann (2013) ; Kadota (2010).

Avantages additionnels des districts régionaux

Les districts régionaux contiennent un certain nombre d'autres facettes qui profiteraient au Nord de l'Ontario. Ces sous-produits comprennent des améliorations administratives, un meilleur potentiel de développement économique et un meilleur accès aux marchés financiers.

Presque toutes les collectivités du Nord, peu importe leur taille ou leur capacité, s'entendent pour dire que les règlements provinciaux sont de plus en plus lourds, particulièrement en ce qui concerne l'accréditation des pompiers. Plusieurs CSL et municipalités ont fait remarquer qu'elles doivent faire face à la charge de travail nécessaire pour respecter des normes provinciales de plus en plus rigoureuses³⁴. Ces sentiments font écho aux observations de Denis Rochon (2008, 14) en tant qu'agent de développement du Nord, et sont répétés par un CSL dans Algoma District (Coccimiglio et al. 2017, 3). Les CLR semblent être une exception notable, du moins en partie. De nombreux fonctionnaires de la CLR ont indiqué que leur fardeau administratif était faible et entièrement gérable, bien que d'autres aient déclaré le contraire. Dans l'ensemble, toutefois, de nombreuses petites collectivités n'ont pas la capacité d'assumer leurs responsabilités. Une structure d'étalement des coûts et des charges entre plusieurs acteurs pourrait faire des merveilles pour le déficit croissant de capacité. Les DR pourraient soit assumer directement une partie de la charge, soit faciliter une coopération plus inter-locale dans ces domaines.

Une approche coordonnée du développement économique régional est pratiquement inexistante dans de nombreuses régions du Nord de l'Ontario (Conteh, 2017 ; Conteh et Segsworth 2013). Cela n'est nul part plus vrai que dans les territoires non constitués en société qui ne relèvent pas de la compétence d'un conseil d'urbanisme. Les DR de la Colombie-Britannique peuvent et entreprennent des stratégies et des initiatives de développement économique à l'échelle régionale ou sous-régionale. Certaines de celles-ci tombent sous les auspices des stratégies régionales de croissance, tandis que d'autres sont séparées. Une approche tout aussi cohérente serait extrêmement utile pour transformer les avantages comparatifs que les régions du Nord de l'Ontario possèdent en avantages concurrentiels.

La Colombie-Britannique a une entité appelée l'Administration des finances municipales (AFM) qui est liée aux DR et qui serait probablement un outil très utile pour les municipalités de l'Ontario. L'AFM est indépendante de la province, régie par des administrateurs de DR, et tire parti des actifs collectifs des collectivités de la Colombie-Britannique pour accéder aux marchés financiers dont la cote de crédit est supérieure à celle de nombreuses banques à charte (MFABC 2019). L'argent qu'il emprunte est prêté aux membres à des taux d'intérêt inférieurs à ceux qu'ils avaient empruntés directement, ce qui permet aux collectivités d'accéder plus facilement qu'elles ne le pourraient autrement à d'importants fonds communs de capitaux. Infrastructure Ontario utilise un modèle semblable et utilise les intérêts qu'elle perçoit sur les prêts pour couvrir une partie de son budget³⁵. L'adoption de l'AFM en Ontario pourrait ouvrir un nouveau volet de financement pour les projets d'immobilisations dans les municipalités, tout en économisant beaucoup de remboursements d'intérêts aux collectivités.



³⁴ Ceci a été mentionné lors de réunions séparées de février à août 2018. La Loi sur l'accessibilité a été citée par les petites municipalités comme étant particulièrement onéreuse à gérer.

³⁵ Conversation de l'auteur avec un fonctionnaire d'Infrastructure Ontario, 2018.

Limites

Idéalement, les limites des districts régionaux s'aligneraient sur les régions distinctes du Nord de l'Ontario. Malheureusement, il est difficile d'identifier les limites précises de ces régions. Un peu partout, comme le fait remarquer Conteh (2017, 10), « les régions administratives du Nord de l'Ontario ne sont pas une mesure utile pour déterminer les configurations économiques organiques des collectivités dont les actifs, les besoins et les économies d'échelle sont partagés. » Les frontières politiques et administratives sont rarement en mesure de saisir les externalités qui découlent de la prestation des services, d'autant plus que les régions économiques ont tendance à évoluer au fil du temps (Slack et Bird, 2013, p. 7). Ainsi, les limites actuelles, qui divisent le Nord de l'Ontario en 11 divisions de recensement, ne devraient pas automatiquement constituer la base des DR. Au contraire, des recherches et des consultations approfondies devraient déterminer les emplacements optimaux pour les limites des nouveaux districts. Ces limites devraient être fondées sur des régions tangibles et fonctionnelles, comme les zones économiques ou les régions de flux de patients, ainsi que sur des composantes qui définissent une communauté d'intérêts, comme la langue ou l'histoire partagée. Heureusement, il y a déjà eu des progrès dans l'avancement de ces limites.

L'étude de Conteh de 2017 sur les zones économiques du Nord de l'Ontario pourrait fournir le cadre pour les limites éventuelles. Il a identifié 11 régions urbaines et corridors industriels distincts en fonction des « nœuds géographiques des activités économiques ayant des forces notables dans des secteurs particuliers du Nord de l'Ontario » (Conteh 2017, 6) ; voir la figure 9. Ces zones économiques fonctionnelles pourraient servir de base aux districts qui internalisent efficacement l'activité économique et de service. Certains d'entre eux s'alignent étroitement avec les démarcations actuelles, d'autres non. Un point notable est que Conteh n'a mis en évidence que les municipalités des zones, sans identifier explicitement quelles collectivités non constituées en société ou des Premières Nations s'aligneraient sur lesquelles. Ce serait une prochaine étape nécessaire pour déterminer où devraient se trouver les limites. Manitoulin est la plus petite région de l'analyse de Conteh, avec une population d'environ 13 000 habitants selon le recensement de 2016. Les déclarations d'information financière de la région montrent que les municipalités du district avaient une assiette d'impôt foncier bien supérieure à 500 millions de dollars en 2017, ce qui a facilement permis d'effacer le seuil minimum de 4 000 personnes et l'assiette fiscale de 200 millions de dollars que Finn (2008) a identifiée pour les municipalités régionales du Nouveau-Brunswick. En outre, Conteh a largement exclu le Grand Nord de son étude, en raison des « caractéristiques, potentiels et contraintes » uniques (2017, 7) de la région. Ces lacunes signifient qu'il faut travailler davantage pour étoffer les limites des zones fonctionnelles du Nord.

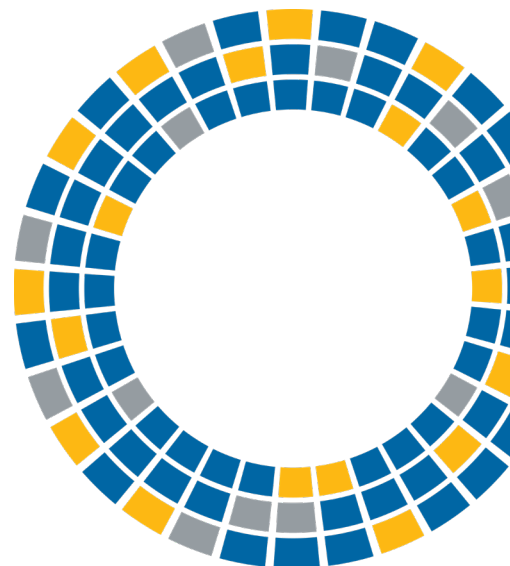
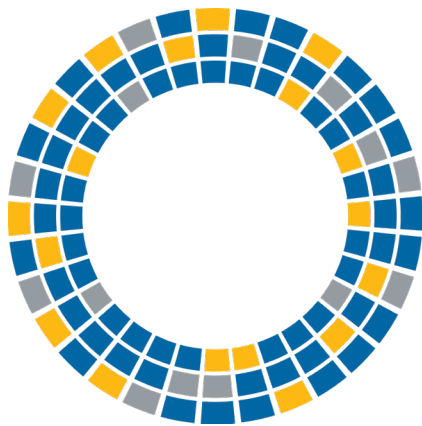
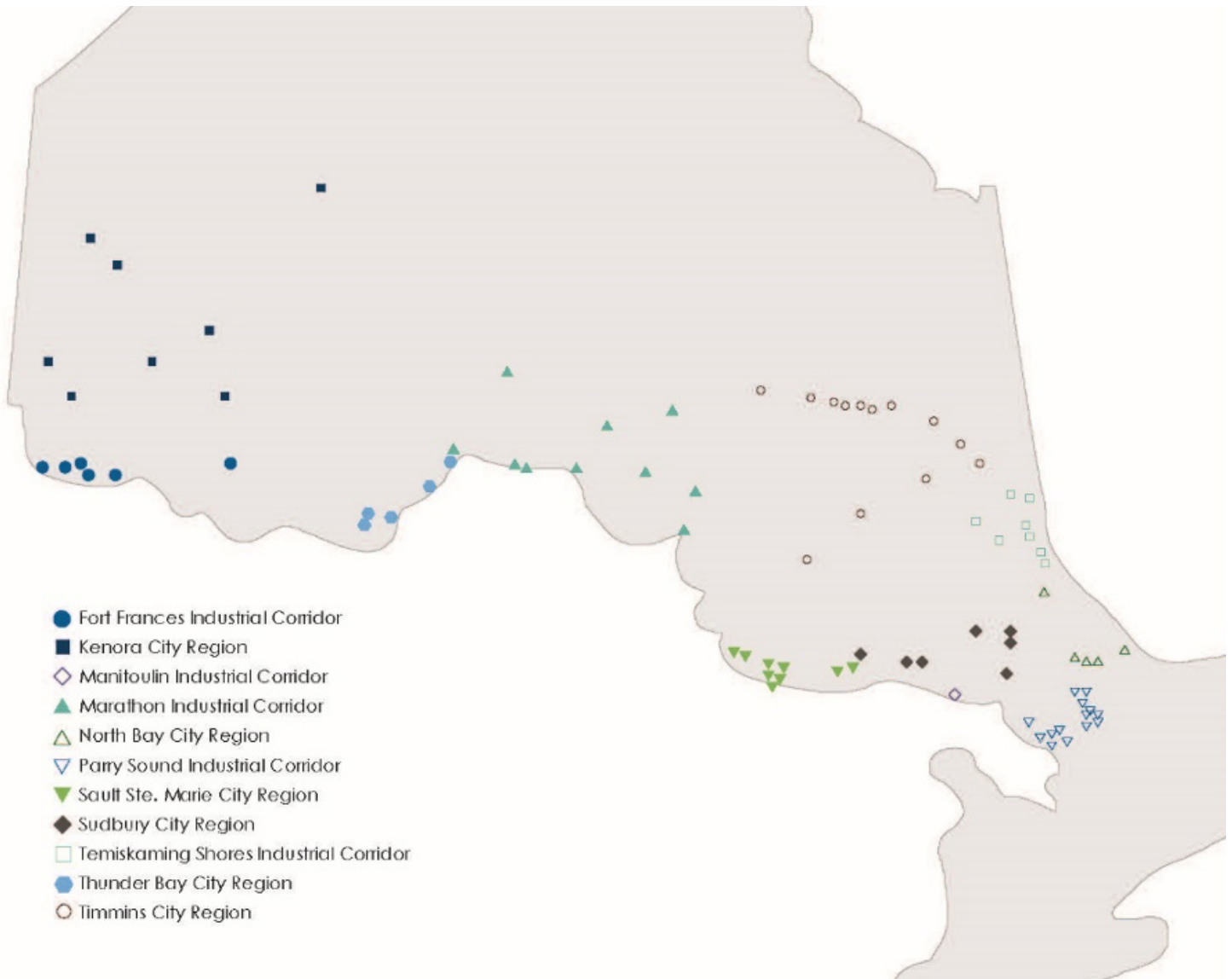


Figure 8: Régions économiques, Nord de l'Ontario, à l'exclusion du Grand Nord

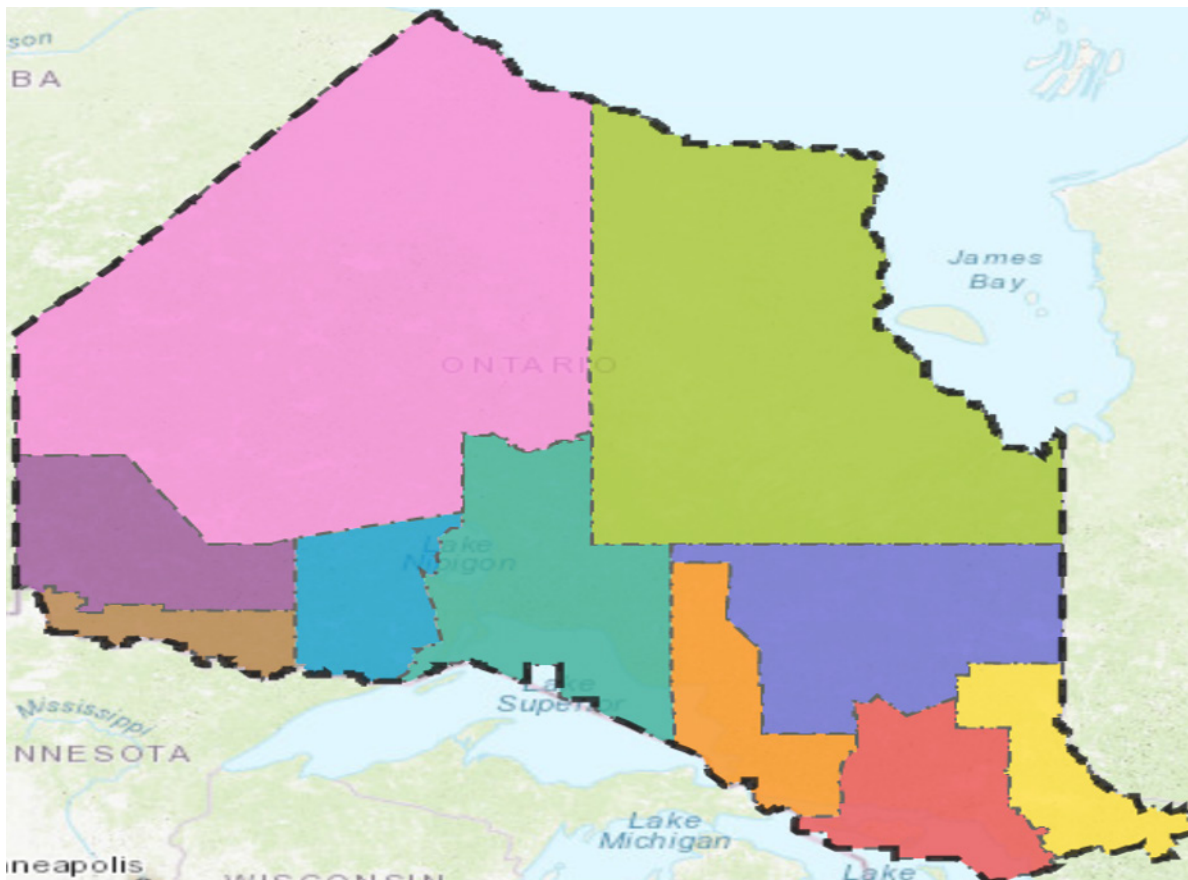


Source: Conteh 2017.

Ces agglomérations économiques devraient être des lignes directrices plutôt que des limites strictes. Parfois, les réalités sur le terrain peuvent l'emporter sur les données qui placent les limites là où elles se trouvent. Par exemple, Conteh a constaté que Nipigon et Red Rock se trouvent dans des zones économiques distinctes. Étant donné que les villes partagent une école secondaire et de nombreux autres services, il serait probablement logique de les avoir dans le même DR. En Colombie-Britannique, les DR peuvent fournir des services à l'extérieur de leurs frontières (Kadota, 2010, 28), y compris au moins une collectivité des États-Unis (British Columbia, 2006, p. 10). Un degré semblable de souplesse devrait être intégré dans les districts du Nord de l'Ontario.

Une autre possibilité est de baser les frontières le long des sous-régions des Réseaux locaux d'intégration sanitaire (RLIS)³⁶. Ces géographies sont fondées sur les flux de patients vers les centres régionaux de santé³⁷ et reflèteraient ce que la Colombie-Britannique a fait en 1967, lorsqu'elle a établi des « districts hospitaliers régionaux qui avaient des limites et des membres contreminés avec les districts régionaux municipaux » (Colombie-Britannique, 2006, p. 5). Cela pourrait être particulièrement efficace dans le Nord-Ouest de l'Ontario, car, comme le montre la figure 10, les sous-régions du RLIS du Nord-Ouest sont presque identiques aux zones économiques de la région (figure 9). La sous-région du Nord est la seule région où les zones divergent considérablement, bien que la majeure partie de cette région tombe dans le Grand Nord, ce qui, comme nous l'avons vu plus haut, pourrait bien justifier un modèle gouvernemental différent. Toutefois, les limites des sous-régions du RLIS du Nord-Est ne concordent pas aussi étroitement avec les zones économiques de la région.

Figure 9: Sous-régions du Réseau local d'intégration de la santé, 2016



Source: *Mappe des limites de l'Institut des politiques du Nord, 2019.*

Il s'agit de deux modèles possibles qui pourraient éclairer la structure que les DR peuvent suivre dans le Nord de l'Ontario. Quelles que soient leurs dimensions, les limites ne doivent pas être imperméables ou insolubles. Comme le soulignent Slack et Bird (2013), les zones économiques sont des constructions organiques qui s'adaptent et évoluent en fonction de l'évolution des circonstances, et les districts devraient pouvoir croître avec eux. Cela ne veut pas dire que les limites devraient changer, mais seulement que les districts devraient être en mesure de répondre à l'évolution des réalités. En fin de compte, l'accent devrait être mis « moins sur l'établissement de limites légales de compétence et davantage sur l'établissement d'un système de prise de décisions coordonnées pour l'amélioration des collectivités desservies » (Kadota, 2010, 21), comme c'est le cas en Colombie-Britannique. S'ils sont mis en œuvre et fonctionnent correctement, les DR pourraient offrir une foule d'avantages à ces collectivités.

³⁶ Ces régions peuvent changer ou cesser d'exister à mesure que la province s'éloigne des RLIS et se dirige vers les équipes de santé. Les territoires de ces nouveaux organes n'ont pas été réglés au moment de l'écriture.

³⁷ Interview de l'auteur avec les fonctionnaires du RLIS du Nord-Ouest, mai 2018.

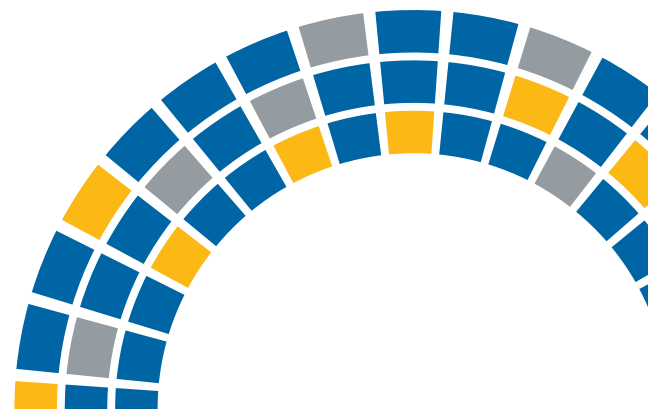
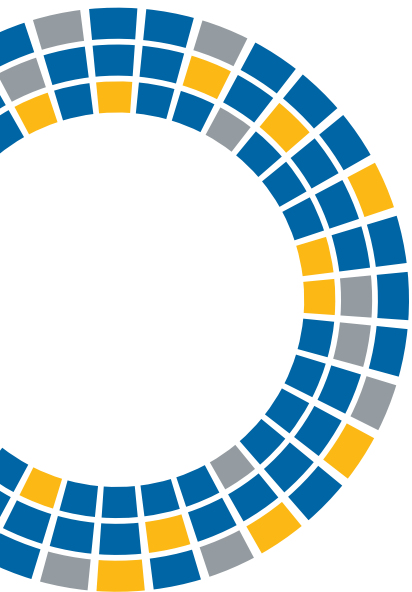
Résumé

Les districts régionaux sont une forme supra-municipale de gouvernance régionale qui offre au Nord de l'Ontario une excellente occasion de résoudre les problèmes découlant de la présence de multiples administrations de services fiscaux à proximité. La nature flexible et personnalisable des DR permet aux habitants de « construire le type de district régional qu'ils veulent » (Kadota 2010, 2), et qui servira le mieux leurs besoins. Les résidents non constitués en société et les Premières Nations, où ils choisissent de participer, participeraient aux processus décisionnels d'une manière que le système de comté du Sud de l'Ontario ne permet pas.

Les DR amélioreraient l'environnement d'exploitation total entourant les zones non constituées en société en fournissant plus de services lorsque cela est souhaité, en facilitant la coopération inter-locale et en améliorant l'efficacité et l'efficacité en jumelant la prestation des services à l'échelle et à la méthode de production qui conviennent le mieux à ce cas particulier. De plus, les DR pourraient gérer les questions relatives aux zones périphériques d'une manière que d'autres mesures correctives ne peuvent pas — en particulier, par l'entremise de la planification des terres — utiliser la planification et établir des zones de service qui harmonisent plus étroitement les taux d'imposition avec les avantages. Les DR sont des navires de gouvernance imparfaits qui exigent que les personnes concernées travaillent ensemble pour rendre le système fonctionnel. Néanmoins, ils ne semblent pas avoir d'attributs négatifs uniques qui n'affligent pas non plus d'autres formes de gouvernance.

Les frontières administratives actuelles du Nord de l'Ontario ne sont peut-être pas les limites idéales pour les DR, puisque les données suggèrent que l'activité économique ne suit pas ces frontières (Conteh, 2017). Au lieu de cela, les territoires des DR devraient tenter d'englober les réalités socio-économiques, plutôt que les notions de l'endroit où les limites devraient être. En plus d'améliorer les programmes de services fiscaux dans plusieurs districts, les DR offriraient des possibilités de croissance régionale et de développement économique qui ne sont pas disponibles par d'autres moyens, comme les réformes législatives. Les DR seraient simultanément la solution optimale aux problèmes découlant de zones périphériques non constituées en société et un mécanisme viable pour atteindre d'autres objectifs politiques importants, tels que le développement économique (Conteh 2017 ; MacKinnon 2016 ; Conteh et Segsworth 2013).

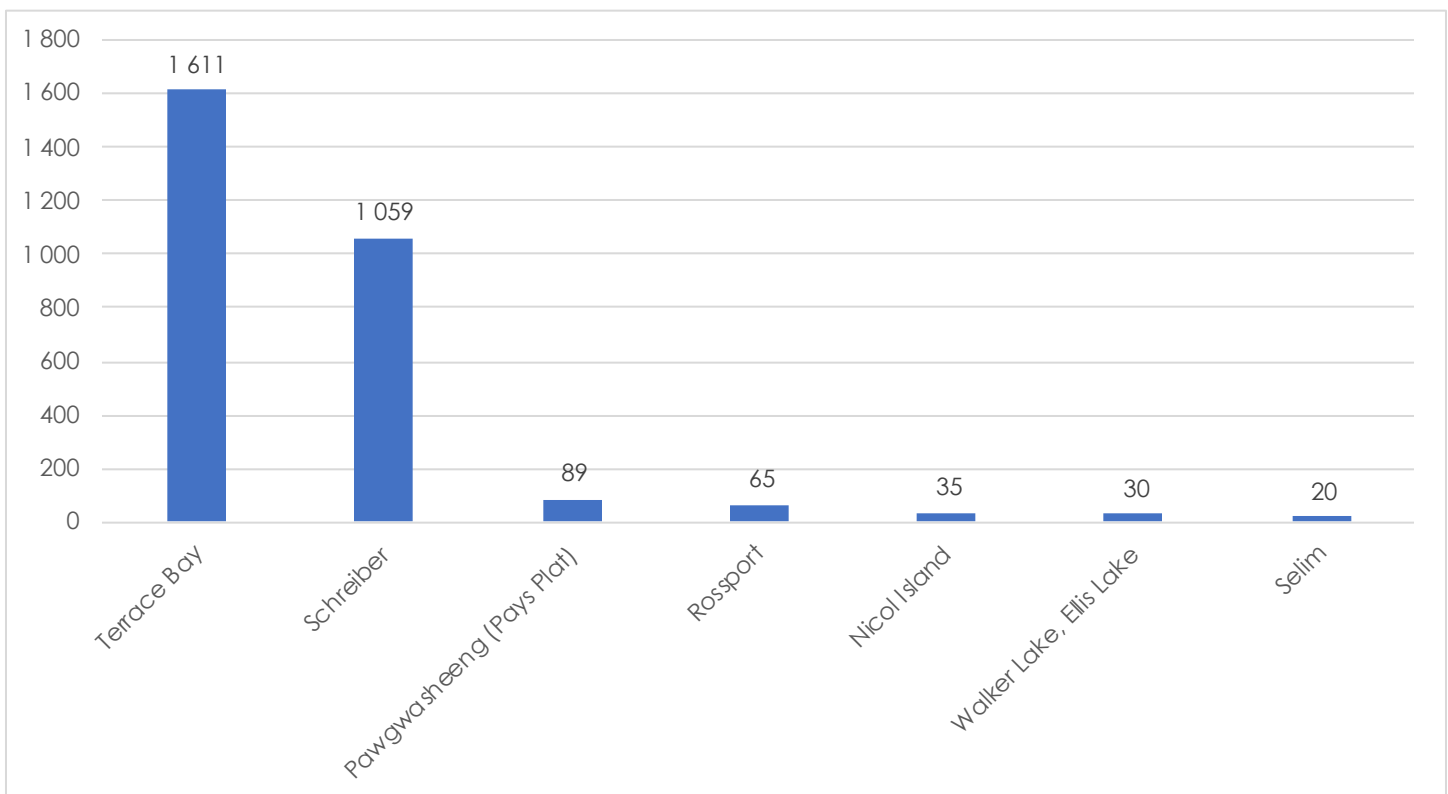
Le Nord de l'Ontario pourrait suivre l'exemple du Nouveau-Brunswick, qui a adopté les Commissions régionales des services en 2013 après de nombreux efforts déployés depuis des décennies pour s'occuper de districts non constitués en société, dont bon nombre ont peut-être aggravé la situation (Finn, 2008). Les unités du Nouveau-Brunswick sont semblables, bien qu'elles ne soient pas identiques aux districts régionaux, en ce qu'elles sont des districts spéciaux flexibles et polyvalents qui encouragent les collectivités constituées en société et non constituées en société à collaborer sur des questions qui les touchent tous. Leurs conseils d'administration sont choisis différemment, cependant, en particulier en ce qui concerne les représentants des zones non constituées en société. Cette approche « unique ne convient pas à tous » (Finn 2008, 8) à l'égard des administrations locales qui a été bien accueillie au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique (Kadota, 2010, 25), et serait également nécessaire dans le Nord de l'Ontario.



Une étude de cas sur la gouvernance du Nord de l'Ontario

La rive nord du lac Supérieur offre un microcosme fascinant du modèle de gouvernance du Nord de l'Ontario³⁸. Les cantons de Terrace Bay et de Schreiber ancrent une petite géographie qui contient chacune des administrations de gouvernance locale que le Nord de l'Ontario a à offrir. Pawgwasheeng (Pays Plat) First Nation, Rosspport CSL/CLR, Mountain Bay CLR, Whitesand CLR, et les collectivités non constituées en société de Jackfish, Nicol Island, Cavers et Selim se trouvent toutes dans un rayon de conduite de 50 kilomètres des deux municipalités. Ensemble, ils forment la région familièrement appelée la Côte-Nord³⁹. Comme le démontre la figure 11, l'écrasante majorité des 3 000 habitants de la région vivent dans les cantons voisins.

Figure 10 : Populations des collectivités de la Côte-Nord, 2016



Remarque: Les populations de Nicol Island, Walker Lake, Ellis Lake et Selim ont été arrondies pour des raisons d'intimité. Les collectivités de moins de 20 personnes (canton de Wiggins, Jackfish, Mountain Bay CLR, Whitesand CLR, Cavers et la région autour du réservoir Ogoki) ont été omises pour des raisons de protection de la vie privée; leur population combinée était d'environ 55.

Sources : Les données de Terrace Bay, Schreiber, Pays Plat et Rosspport proviennent des profils de recensement de 2016 ; les données pour le reste ont été obtenues à l'aide de l'outil de GeoSearch du recensement de 2016 de Statistique Canada.

³⁸ Cette section s'appuie en grande partie sur des consultations avec des résidents et des groupes locaux informés. À moins d'indication contraire, l'information provient de discussions avec ces groupes et individus.

³⁹ La Côte-Nord fait généralement référence à une plus grande superficie le long du lac Supérieur. Les personnes interrogées ont dit qu'il n'y avait pas de terme précis pour la région d'étude de cas, de sorte que la Côte-Nord est utilisée comme nom de titulaire de place pour la région.

La Côte-Nord est une région fière regorgeant d'opposés polaires : mines abandonnées et usine de papier animée ; falaises pressentiment et lacs scintillants ; des entreprises locales pleines d'espoir et des fenêtres à volets ; camaraderie chaleureuse et rivalité amère. Les gens de la Côte-Nord sont aussi désireux d'offrir de l'aide qu'ils détestent le demander. C'est un endroit farouchement autosuffisant qui a un besoin urgent d'intervention pour grandir et subvenir à ses besoins. Ses communautés sont nées sur les ressources naturelles, et les identités locales forgées par ces circonstances continuent de régner. Chaque communauté se vante fièrement de son patrimoine individuel tout en cherchant à naviguer dans son avenir séparé et collectif. Cette constellation de collectivités interconnectées donne un aperçu des défis et des possibilités auxquels le Nord de l'Ontario est confronté dans son ensemble.

Les Premières Nations de Pawgwasheeng ont une longue et fière histoire en tant qu'habitants d'origine de la région, ayant vécu le long de la Côte-Nord pendant des siècles. Peuple nomade, son territoire s'étendait de Thunder Bay moderne le long des rives du lac Supérieur à Terrace Bay moderne, ainsi qu'à un certain nombre d'îles. Les Anishinaabe de Pawgwasheeng se sont engagés avec les colons européens dans la traite des fourrures, la pêche, la foresterie, et quelle que soit l'industrie de l'époque. Leur territoire traditionnel tombe dans les limites du Traité Robinson-Supérieur de 1850, où les Anishinaabe ont une réserve de 2,2 kilomètres carrés (Statistique Canada 2016), située dans une région qui inspire le nom de la communauté : Pawgwasheeng se traduit par « là où l'eau est peu profonde ». En 2009, Pawgwasheeng a signé une entente de principe avec le Canada et l'Ontario pour ajouter des terres à la réserve, bien que l'entente ne soit pas finalisée (Ontario 2019b). Engagée à protéger l'environnement local, Pawgwasheeng est une petite collectivité qui cherche à prendre de l'expansion et, comme les autres collectivités de la Côte-Nord, cherche la prochaine occasion d'enflammer l'économie et de stimuler sa prospérité, avec un vif intérêt à transformer les consultations en avantages tangibles pour elles-mêmes et les autres collectivités avec lesquelles elles partagent la région. Près du sommet de la liste des priorités de la bande se trouve la ligne de transport Est-Ouest, un projet d'infrastructure qui apportera un grand potentiel économique à Pawgwasheeng et à ses voisins municipaux.

Terrace Bay est à la fois le plus grand centre communautaire et de services de la Côte-Nord. Il abrite l'hôpital McCausland, l'établissement médical le mieux équipé entre Thunder Bay et Marathon, ainsi qu'un certain nombre de services publics. Le canton est né sur le dos de l'industrie forestière et de ses travailleurs, et l'identité reste ancrée dans la population. Cette histoire en tant que ville de l'industrie planifiée a grandement contribué à l'évolution de Terrace Bay. Kimberly Clark a construit une grande partie de l'infrastructure publique actuelle, et une partie des logements, au XXe siècle. Terrace Bay a hérité de la plupart de celui-ci, y compris le terrain de golf local, de bowling, et la colline de ski. Beaucoup d'entre eux ont depuis été vendus pour une misère à des organisations locales, qui les font fonctionner. En tant que tel, Terrace Bay dispose de quelques commodités surprenantes pour un canton de sa taille. Ceux-ci sont complétés par de superbes vues naturelles et des activités, mis en évidence par les chutes Aguasabon et le Gorge and Slate Islands Provincial Park. Terrace Bay chevauche la ligne entre les commodités urbaines et le charme rural, offrant à la fois et compromettant ni l'un ni l'autre.

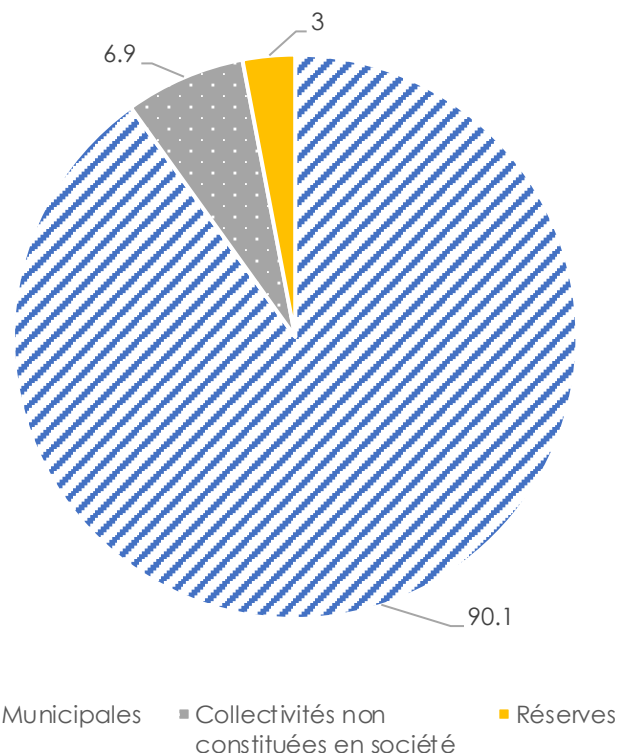


Schreiber est juste à côté de Terrace Bay, et possède sa propre fière histoire, l'une liée plus étroitement à l'acier qu'au bois. À la fin des années 1800, Schreiber était un établissement pour les ingénieurs et les travailleurs qui construisent le Chemin de fer canadien pacifique. Cet attachement au rail perdure, le CFCP étant le plus important employeur de Schreiber et la gare locale obtenant une désignation patrimoniale (Schreiber n.d.). Schreiber offre sa propre combinaison d'équipements, y compris le Schreiber Rail Array Museum, un puits préservé de microfossiles du canal Schreiber, et un éventail d'activités de randonnée et d'eau. Le canton accueille également le J.E. Stokes Medical Centre, un établissement médical municipal qui offre une gamme de services de santé et de nutrition. L'équipe de santé familiale de la Côte-Nord a son siège social dans cet établissement et prétend sur son site Web desservir environ 3 600 patients de la région.

Ces cantons ont grandi ensemble, et développé une rivalité née d'une familiarité intense. Elle est pour de majorité inoffensive, mais elle se transmet parfois dans les organes de prise de décision. En même temps, il y a des appels dans toute la région pour plus de coopération entre toutes ses communautés. Les cantons et Pawgwasheeng ont travaillé ensemble plus étroitement au cours des dernières décennies, ce qui donne aux habitants l'espoir d'une plus grande coopération à l'avenir. Un district régional n'éliminerait pas des générations de rivalités entre les cantons, mais il offrirait un moyen d'élargir la collaboration sur les questions touchant l'ensemble de la région. D'après les données sur le flux de patients et l'agglomération économique, ces collectivités feraient partie d'un DR plus grand qui comprendrait Marathon, Manitouwadge, Greenstone, et peut-être Nipigon et Red Rock. Bien que ce DR compterait plus de 20 000 habitants, les distances par rapport à ces autres collectivités laissent à penser que la Côte-Nord et les collectivités non constituées en société environnantes formeraient probablement une sous-région au sein de la DR pour partager les services et interagir le plus directement.

Il est rapidement évident que tout n'est pas égal entre les collectivités de la Côte-Nord. Terrace Bay est florissante, tandis que Schreiber a été en difficulté économique depuis la fermeture d'une mine à proximité en 2006. Cela a entraîné un exode des gens, un secteur commercial en déclin et une assiette fiscale généralement réduite qui met à rude épreuve la prestation des services. L'un des coupables présumés des troubles de Schreiber est le grand nombre de résidents dans les zones adjacentes non constituées en société que certains à Schreiber accusent d'avoir sapé les services du canton. La répartition de la population de la Côte-Nord ne diffère pas beaucoup de celle du Nord de l'Ontario dans son ensemble, comme le montre la figure 12. Pas tout à fait 10% – quelque 288 personnes – vivent à l'extérieur des limites municipales, et environ 90% d'entre elles sont plus près de Schreiber que de Terrace Bay⁴⁰. Cela place environ 270 personnes, soit le quart de la population de Schreiber, en marge de la municipalité. Près de 70% de ces personnes vivent dans des collectivités non constituées en société, le reste vivant dans la Première Nation de Pawgwasheeng. Desservir la population non municipale représente un fardeau important pour un si petit canton. D'autre part, ces résidents représentent probablement une source d'activité économique importante dans les villes.

Figure 11: Répartition de la population de la Côte-Nord entre les municipalités, les Premières Nations et les collectivités non constituées en société (%), 2016



Source: Calculs de l'auteur à partir des données du recensement de 2016 et données fournies par les autorités locales.

⁴⁰ Calculs de l'auteur à l'aide de l'outil du recensement GeoSearch de Statistique Canada 2016.

Ni Terrace Bay ni Schreiber ne suivent dans quelle mesure les non-résidents utilisent leurs services ou contribuent à l'économie locale. Par conséquent, il est impossible d'évaluer si les non-résidents sont un fardeau net ou une aubaine pour les coffres municipaux. Pawgwasheeng et les résidents non constitués en société affirment qu'ils utilisent régulièrement des épiceries, des banques, des églises, des stations-service et des mécaniciens dans les cantons, injectant ainsi de l'argent dans les entreprises locales, ce qui, si c'est vrai, générerait des recettes fiscales supplémentaires en augmentant la valeur des propriétés. Reste à savoir si cela compense le montant que les villes paient pour fournir des services. Ni Schreiber, Terrace Bay ni la plupart des collectivités du Nord de l'Ontario ne peuvent épargner les ressources ou le personnel nécessaires pour effectuer une analyse d'impact économique qui pourrait faire la lumière sur la situation. Un DR qui mutualiserait les ressources de chaque collectivité et qui avait un personnel professionnel sur place serait beaucoup mieux équipé pour entreprendre la tâche. Une telle analyse serait également inestimable pour déterminer les taux d'imposition optimaux pour les zones non constituées en société. Compte tenu des avantages potentiels d'une population marginale, il pourrait en fait incomber à Schreiber et Terrace Bay d'offrir aux non-résidents l'utilisation de certains services dans le but de les inciter à faire plus d'affaires dans leurs villes. Le socle rocheux de l'économie de Terrace Bay offre une démonstration de la façon dont attirer des non-résidents peut être bénéfique.

Le plus grand avantage de Terrace Bay est sans aucun doute sa papeterie. Le canton et la région ont largement suivi le sort de la seule grande industrie actuellement en exploitation de la région. La région a souffert de la fermeture du moulin, mais depuis qu'Aditya Birla l'a acheté et rouvert en 2012, la fortune de Terrace Bay s'est transformée pour le mieux. Selon le site Web d'AV Terrace Bay, l'usine emploie plus de 360 personnes. D'après les chiffres du recensement de 2016, environ 250 résidents de Terrace Bay travaillent dans des emplois de fabrication, dont la plupart seraient à l'usine, ce qui signifie qu'une dizaine d'autres employés de l'usine proviennent des environs. Le recensement 2016 a rapporté que 85 résidents de Schreiber ont travaillé dans la fabrication, encore une fois dont la plupart étaient susceptibles à l'usine. Les données du recensement montrent également que 175 résidents de Schreiber, ainsi que 45 résidents de la SDR non constituée de Thunder Bay, se sont rendu à Terrace Bay pour travailler, bien que personne ne vivant à Pays Plat se soit rendu à Terrace Bay ou à Schreiber pour y travailler. L'usine est un aliment de base de l'économie locale et régionale, mais les emplois qu'elle crée ne sont qu'un avantage. Aditya Birla, propriétaire de l'usine, paie une somme importante en taxes municipales. Selon sa déclaration d'information financière de 2016, Terrace Bay a perçu plus de 1,2 million de dollars en impôts fonciers auprès de la grande industrie,

soit 39% de toutes les taxes perçues par le canton. Schreiber, d'autre part, n'a pas d'assiette fiscale industrielle. Bien que Terrace Bay récolte 100% des avantages fiscaux en accueillant une grande industrie rentable, elle n'a pas à fournir des services à l'ensemble de la main-d'œuvre. Les autres collectivités de la Côte-Nord et/ou la province paient pour servir les travailleurs qui contribuent à générer des millions de dollars de recettes fiscales pour Terrace Bay. Bien sûr, sans l'usine, la population des autres collectivités n'a peut-être pas d'autre choix que de déménager pour trouver du travail, réduisant ainsi l'assiette fiscale. Il s'agit d'un équilibre coûts-avantages délicat que les collectivités voisines doivent continuellement gérer. Ce n'est peut-être pas un arrangement parfait, mais il pourrait bien être le meilleur disponible, surtout pour Terrace Bay.

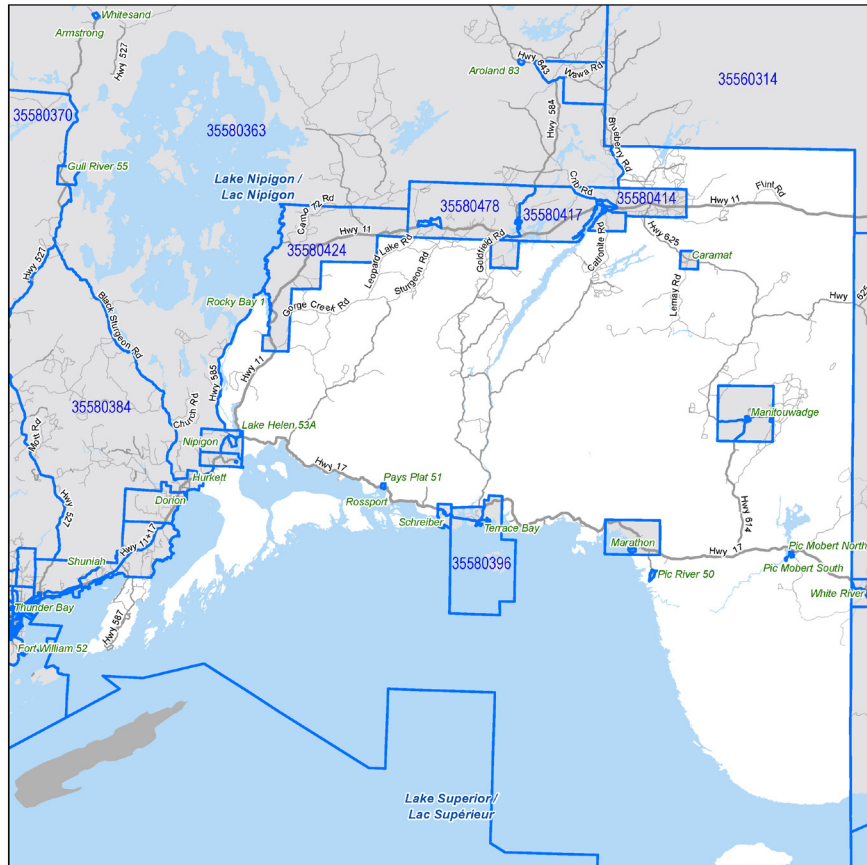
L'usine de papier a catalysé un secteur commercial animé à Terrace Bay. Un propriétaire d'entreprise local bien branché était certain que leur entreprise — et d'autres comme elle — n'était possible qu'en raison du revenu disponible que l'usine avait mis dans les poches des résidents de la Côte-Nord. En même temps, l'importante charge fiscale assumée par l'usine rend Terrace Bay attrayante pour les entreprises en aidant à maintenir les taux d'imposition bas. En 2016, le taux d'imposition foncière commerciale de Terrace Bay était de 55,8 % de celui de Schreiber⁴¹. Les impôts élevés de ce dernier canton ont été blâmés pour les entreprises qui n'ouvrent pas, ne ferment pas ou ne déménagent pas. Le partage des services dans un DR pourrait être mutuellement avantageux en améliorant la qualité et l'efficacité du service, permettant ainsi aux cantons de réduire leurs impôts fonciers, ce qui les rendrait tous deux des endroits où vivre plus attrayants. Bien qu'un DR aiderait les deux collectivités, il ne résoudrait pas entièrement la situation de Schreiber en tant que juridiction fiscale la plus élevée de la région. Schreiber est flanqué des deux côtés par des juridictions fiscales inférieures. La SDR non constituée de Thunder Bay se termine à sa frontière Ouest, et elle n'est qu'à quatre kilomètres de la frontière est de la ville avec Terrace Bay. Les fonctionnaires et les résidents de Schreiber affirment que cette situation provoque un exode des résidents et des entreprises, en particulier vers les régions non constituées en société. Encore une fois, malheureusement, il n'existe aucune preuve de données pour corroborer ou réfuter cette affirmation.

Les meilleures données disponibles indiquent que la population non constituée en société de la région était de 199 habitants en 2016⁴². Malheureusement, les meilleures données sont difficiles à naviguer. La figure 13 est une carte de la zone de diffusion (ZD) 35580385 de Statistique Canada, la plus petite géographie accessible au public pour les données du recensement. Les ZD sont les éléments constitutifs des SDR, chacun d'eux contenant plusieurs des premiers. Il s'agit de l'un des 11 ZD qui composent la SDR non constituée de Thunder Bay.

⁴¹ Calculs de l'auteur selon la Déclaration d'information financières des cantons respectifs, 2016.

⁴² Calculs de l'auteur à l'aide de l'outil du recensement 2016 GeoSearch de Statistique Canada.

Figure 12: Zone de diffusion du recensement 2016 de Statistique Canada 35580385



Source: Outil de GeoSearch du recensement de 2016 de Statistique Canada.

Cette ZD non constituée en société s'adresse à près de 27 000 kilomètres carrés, une superficie trop grande et entourant trop de municipalités pour être d'une grande utilité, ce qui en fait un excellent exemple de la raison pour laquelle les SDR non constitués devraient être réformés à un niveau plus local. Les géographies standard actuelles sont essentiellement inutiles. Heureusement, l'outil GeoSearch permet de dénombrer la population et les ménages à un niveau encore plus bas appelé blocs de diffusion. Pour des raisons de confidentialité, le dénombrement de la population et du ménage sont les seuls renseignements que Statistique Canada rend publics dans ces domaines, et ceux-ci sont sujets à la suppression des données pour des raisons de protection de la vie privée. Néanmoins, ces géographies étaient nécessaires pour calculer la population des environs de Terrace Bay et de Schreiber, mais leur utilisation est limitée. En tant que tel, il n'y a que des preuves anecdotiques sur le nombre de personnes qui déménagent dans la région et leurs raisons.

Les conversations avec les résidents locaux ont renforcé l'opinion de l'ensemble de l'Ontario et de la Colombie-Britannique selon laquelle la décision de vivre dans une région non constituée en société est davantage fondée sur les préférences en matière de mode de vie que sur les impôts. Les résidents non constitués en société déjoignent régulièrement être autosuffisants et non encombrés par la surveillance civique dans des milieux naturels tranquilles et pittoresques comme leur principale motivation pour vivre là où ils le font. Encore, un district régional offrirait la meilleure option. Il laisserait intactes les collectivités non constituées en société, et les résidents seraient toujours libres de vivre leur mode de vie rural, en payant les services pour lesquels leurs représentants élus les ont signés. Dans l'ensemble, les taux d'imposition différentiels ne semblent pas être une motivation principale pour déménager hors de Schreiber. Quelle que soit leur motivation, les propriétaires non constitués en société bénéficient d'impôts fonciers nettement inférieurs à ceux de leurs voisins de Schreiber et de Terrace Bay (voir le tableau 4). Encore une fois, les données sont limitées à l'inutilement grand ZD entourant Pawgwasheeng, Terrace Bay, Schreiber, et un certain nombre d'autres municipalités. Quoiqu'il en soit, il est clair que les résidents non constitués en société économisent beaucoup d'argent sur les impôts et les coûts du logement en 2016, mais la situation a depuis changé.

Tableau 4 : Coûts annuels moyens, dépenses des ménages sélectionnés, collectivités de la rive Nord du lac Supérieur, 2016

Coût annuel moyen	ZD 35580385	Schreiber	Terrace Bay
	(\$)		
Impôt foncier	1 158	2 794	2 422
Électricité	2 735	3 541	3 120
Carburant	1 586	1 308	1 335
Abri	7 812	10 428	9 990

Statistique Canada 2019.

La série d'évaluations de 2016 de la SÉFM a considérablement modifié les taxes que paient les résidents de la Côte-Nord. Les propriétés riveraines de la région ont connu d'énormes augmentations de leur valeur évaluée, certaines appréciant de 100 000 \$ ou plus. La question de savoir si une propriété se trouvait à l'intérieur d'une limite municipale ou en territoire non constitué en société n'a pas influencé la question de savoir si elle faisait l'objet ou non d'un pic d'évaluation. Par conséquent, de nombreux propriétaires de propriétés riveraines ont vu leurs impôts grimper en flèche, surtout dans les municipalités. Les demandes de réexamen et les appels à la SÉFM n'ont eu que peu d'effet, et ni Terrace Bay ni Schreiber n'ont ajusté leur structure fiscale pour compenser entièrement l'augmentation. Cette situation est totalement intenable pour beaucoup, à tel point que certains envisagent d'abandonner purement et simplement leur maison, car les vendre à la valeur actuelle évaluée, avec son fardeau fiscal qui en est ainsi, serait impossible. Dans les cantons, certains propriétaires paient plus de 10 000 \$ par année en impôts fonciers, sur des maisons évaluées à moins de 300 000 \$ et souvent mal desservies par rapport à celles d'autres quartiers. Il n'est pas clair si ces taux inspirent les déplacements vers des régions non constituées en société. S'ils partent, il est peu probable qu'ils partent à Rossport. Situé à environ 15 kilomètres à l'ouest de Schreiber, le village de Rossport est la plus grande communauté non constituée en société le long de la Côte-Nord, et abrite des pictogrammes et d'autres preuves archéologiques montrant la présence d'Anishinaabe 24 heures sur 24.

Les 65 résidents permanents de Rossport représentent environ le tiers de la population non constituée en société de la région. La population n'a pas changé entre les recensements de 2011 et de 2016, et seulement 10 personnes ont déménagé à Rossport à cette époque (Statistique Canada, 2016). Selon le site Web du village, Rossport a une longue histoire liée aux voyageurs et plus tard au CFCP. Il offre une vue imprenable sur le lac Supérieur et est un point de départ pour de nombreuses excursions dans les eaux vives du lac Supérieur. Les résidents de Rossport ont formé un CLR et un CSL, dont ce dernier fournit des services de traitement de l'eau, de protection contre les incendies, de loisirs et de télécommunications d'urgence (Ontario 2018a). Le village abrite de nombreuses propriétés saisonnières, dont beaucoup ne sont utilisées que pendant les mois d'été. En 2013, les propriétaires de Rossport ont payé un TFP moyen de 133 \$. Toutefois, ils ont également payé en moyenne 59 \$ en redevances de RL et 1 072 \$ en moyenne au CSL (Ontario 2014, 47) — les frais du CSL, en fait, étaient les troisièmes plus élevés de la province. Au total, les propriétaires de Rossport ont payé en moyenne 1 264 \$ en taxes et en redevances. Compte tenu de l'augmentation des taux de TFP et de la nouvelle série d'évaluations de la SÉFM en 2016, la TFP qu'ils paient a probablement considérablement augmenté au cours des cinq dernières années. Les municipalités du Nord qui se demandent si les résidents non constitués en société « sabrent » leurs services pourraient voir une situation semblable se dérouler à Rossport.

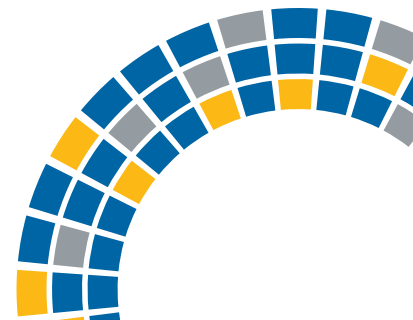


Rosspport CSL a récemment mis fin à son contrat avec le BCIGU, ce qui en fait un piètre exemple de l'ensemble du Programme de protection contre les incendies du Nord. Le CSL n'a pas pu obtenir suffisamment de bénévoles pour satisfaire aux exigences minimales de le BCIGU, ce qui, selon les responsables de le BCIGU, s'est produit ailleurs. Une clause du contrat stipulait que le service d'incendie de Rosspport devait répondre aux appels dans les villes voisines de Selim et de Nicol Island. Toutefois, la Loi sur la Commission des services du Nord ne permet aux CSL d'émettre que des redevances dans leur région⁴³, ce qui signifie que les résidents de Selim et de l'île Nicol recevaient une protection contre les incendies sans payer. La même situation se fait toujours avec les télécommunications d'urgence. Un DR pourrait résoudre ce problème en mettant en place un cadre qui permettrait à Rosspport de percevoir des droits auprès de Selim et de l'île Nicol. Rosspport pourrait même être un candidat solide pour une commission communautaire locale, pour maintenir la représentation locale dans le cadre du DR. Les retombées des services d'un CSL à sa frange sont une fractale fascinante du modèle de gouvernance du Nord de l'Ontario, mais ce n'est pas la seule familiarité. L'une des raisons pour laquelle Rosspport n'a pas été en mesure de satisfaire aux exigences de le BCIGU était son fardeau administratif de plus en plus lourd. Là encore, la régionalisation offre une solution. Les communautés locales pourraient mettre en commun leurs ressources pour financer un district qui a téléchargé certaines tâches mieux gérées à plus grande échelle. Cela pourrait être particulièrement avantageux pour le vieillissement de la population de Rosspport qui cherche à réduire sa charge de travail. Au lieu de cela, les règlements augmentent les exigences imposées aux fonctionnaires du CSL. Rosspport est affligée par sa décision de faire fonctionner une usine de traitement de l'eau, étant donné que les normes sont uniformes dans l'ensemble de la province, indépendamment de la taille, de l'assiette fiscale ou de la capacité d'une collectivité. Un fournisseur de services régional pourrait télécharger une partie de la responsabilité, de sorte que Terrace Bay, Schreiber, Rosspport et Pawgwasheeng n'aient pas chacun à gérer leurs propres installations de traitement de l'eau. Du moins, ils pourraient partager le fardeau administratif. Rosspport n'a pas été en mesure, à un moment donné, de respecter les normes en matière d'eau et a été accusé par la province. Bien que les accusations aient été suspendues, le resserrement des règlements et des coûts connexes a failli forcer le CSL à se dissoudre. Une subvention gouvernementale a permis de couvrir les coûts et a permis au BSL de poursuivre ses activités. Malgré le tumulte, Rosspport CSL dit qu'ils ont une bonne relation avec le MEDNM, un thème qui se poursuit dans les CLR de la région.

Mountain Bay CLR est un développement assez récent d'environ 50 lots riverains le long d'une route de gravier de sept kilomètres sur la rive du lac Supérieur. La plupart des lots sont saisonniers, et seule une poignée de personnes, dont la plupart sont des retraités, résident en permanence. Bien que le CLR soit à peu près à mi-chemin entre Schreiber et Nipigon, la plupart des résidents s'associent plus étroitement à Nipigon et considèrent Schreiber et Terrace Bay comme des destinations de service secondaire. Il s'agit d'une zone légèrement desservie, avec des patrouilles occasionnelles de la Police provinciale de l'Ontario, mais pas de services d'incendie spécialisés. Certains résidents ont investi dans des pompes à incendie portatives qu'ils espèrent ne jamais avoir à utiliser, car ils sont probablement incapables d'arrêter un incendie structurel. Le seul sujet de préoccupation est l'élimination des déchets solides. Les résidents non constitués en société n'ont pas accès aux sites d'enfouissement de Terrace Bay ou de Nipigon. Au lieu de cela, ils utilisent un site fourni par le MRNF, bien qu'il y ait une certaine discussion au sujet de la fin de sa gérance par le ministère. Comme nous l'avons mentionné, la gestion des déchets solides est l'un des services obligatoires pour les DR en Colombie-Britannique, et cet exemple démontre pourquoi le Nord de l'Ontario pourrait utiliser quelque chose de semblable. Le dépotoir du MRNF ne fournit pas d'installations de recyclage, ce qui fait déplorer à un résident son incapacité d'être respectueux de l'environnement. Dans l'ensemble, les résidents de Mountain Bay CLR ont dit qu'ils étaient généralement satisfaits de leurs services, en particulier avec leur relation avec le MTO.

Whitesand CLR est dans la même situation. Il s'agit d'un tronçon de 1,5 kilomètre sur une route qui mène à des activités récréatives populaires. Il y a moins de 10 résidents permanents et 10 à 15 autres propriétaires saisonniers. Whitesand est juste à l'extérieur de la frontière de Schreiber, faisant de Schreiber le centre de service principal. Les résidents de Whitesand profitent de leur proximité pour profiter, entre autres, des installations récréatives et médicales de Schreiber. Une ride particulière à Whitesand est que la plupart des propriétaires sont également résidents de Terrace Bay ou Schreiber. Par conséquent, bon nombre d'entre eux paient des impôts fonciers à une municipalité ou à l'autre, ainsi que les redevances TFP et CLR. Il suggère également que ce cas particulier de développement marginal n'est pas aussi épuisant pour Schreiber qu'il pourrait l'être autrement.

⁴³ Loi sur la Commission des services du Nord, en ligne à <https://www.ontario.ca/laws/statute/190128>.



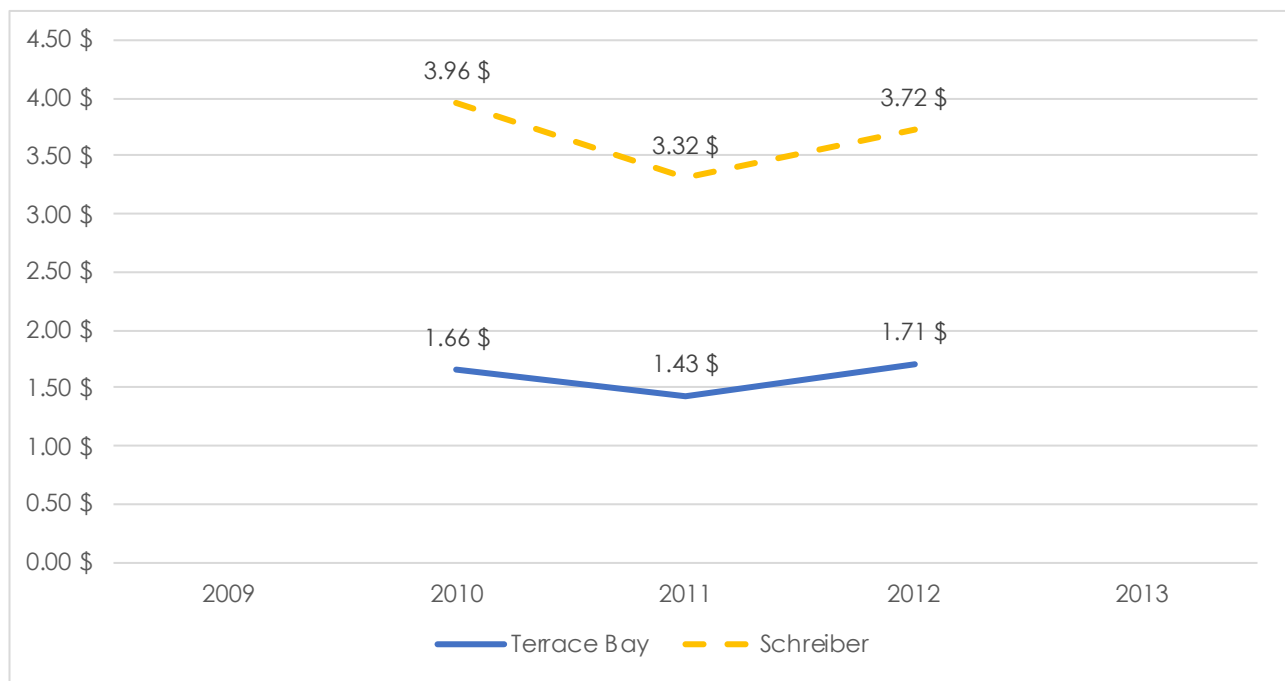
En fin de compte, la question est de savoir si les résidents non constitués en société en marge de la municipalité sont un fardeau pour l'efficacité du service. Comme le souligne Cuddy (2016), il est impossible de mesurer l'efficacité et l'efficacité sans des mesures normalisées des extrants et des résultats. Le proxy le plus proche disponible est celui des dépenses de service, dont on pourrait déduire l'impact, le cas échéant, du développement marginal. Étant donné que Schreiber possède une frange beaucoup plus développée que Terrace Bay, leurs dépenses devraient être plus élevées si les résidents non constitués en société ont effectivement une incidence sur les dépenses. Les dépenses de Schreiber devraient également être plus élevées en raison du plus petit nombre de personnes et de ménages qu'à Terrace Bay. La plupart des services deviennent plus efficaces par habitant jusqu'à environ 20 000 (Holzer et coll. 2009b), dont Terrace Bay est plus proche.

La protection contre les incendies, les loisirs, la collecte et l'élimination des ordures ont été identifiés au moyen de consultations et de la documentation comme étant des services vulnérables aux retombées. En tant que tel, ce sont des choix naturels à comparer entre Terrace Bay et Schreiber. L'étude a utilisé les mêmes indicateurs que ceux utilisés par le MAML dans son programme municipal de mesure du rendement et a choisi la période 2010-2012, car ce sont les seules années pour lesquelles des données sont disponibles pour les deux cantons. La province qualifie les indicateurs de coût unitaire d'indicateurs d'« efficacité », bien que, comme nous l'avons vu précédemment, une telle description soit douteuse. Les indicateurs de résultats ont été déterminés par la province pour mesurer l'efficacité du programme — encore une fois, une décision douteuse fondée sur des données très limitées. Gardez à l'esprit que les mêmes limites de mesure du rendement décrites ci-dessus affligent ces comparaisons. Ils montrent les coûts par unité et les résultats, mais ils n'offrent aucun aperçu des raisons pour lesquelles une ville pourrait obtenir de meilleurs résultats, et ils n'expliquent pas non plus les différences qui pourraient amener une juridiction à s'en tirer beaucoup mieux.

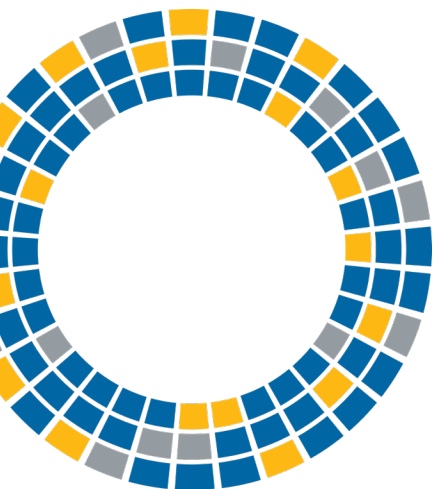


Le premier service à comparer est la protection contre les incendies. Les responsables de Schreiber ont noté que leur service bénévole avait répondu à de nombreux appels en marge. Ils n'étaient pas tenus de le faire, mais ils ont répondu en bons voisins. Schreiber a également conclu une entente avec Pawgwasheeng pour aider aux appels d'urgence. Les services d'incendie des deux cantons ont conclu un contrat avec la province pour effectuer des extractions de véhicules sur l'autoroute. La figure 14 montre que Schreiber dépensait constamment plus par 1 000 \$ de valeur foncière évaluée que Terrace Bay. En 2010, par exemple, Schreiber a dépensé 3,96 \$ en protection contre les incendies pour chaque 1 000\$ de propriété dans le canton, tandis que Terrace Bay a dépensé 1,66\$. Les données ne montrent pas dans quelle mesure le développement marginal, les économies d'échelle et/ou l'efficacité de la prestation des services ont été pris en compte dans ces résultats. Les propriétés de Terrace Bay avaient également plus du double de la valeur évaluée, ce qui signifie que chaque dollar a été dilué sur une base plus large. Le développement marginal peut affecter les dépenses, mais les données ne peuvent pas dire de façon concluante d'une manière ou d'une autre.

Figure 13: Coûts de protection contre les incendies par 1 000 \$ d'évaluation, Terrace Bay et Schreiber, 2010-2012

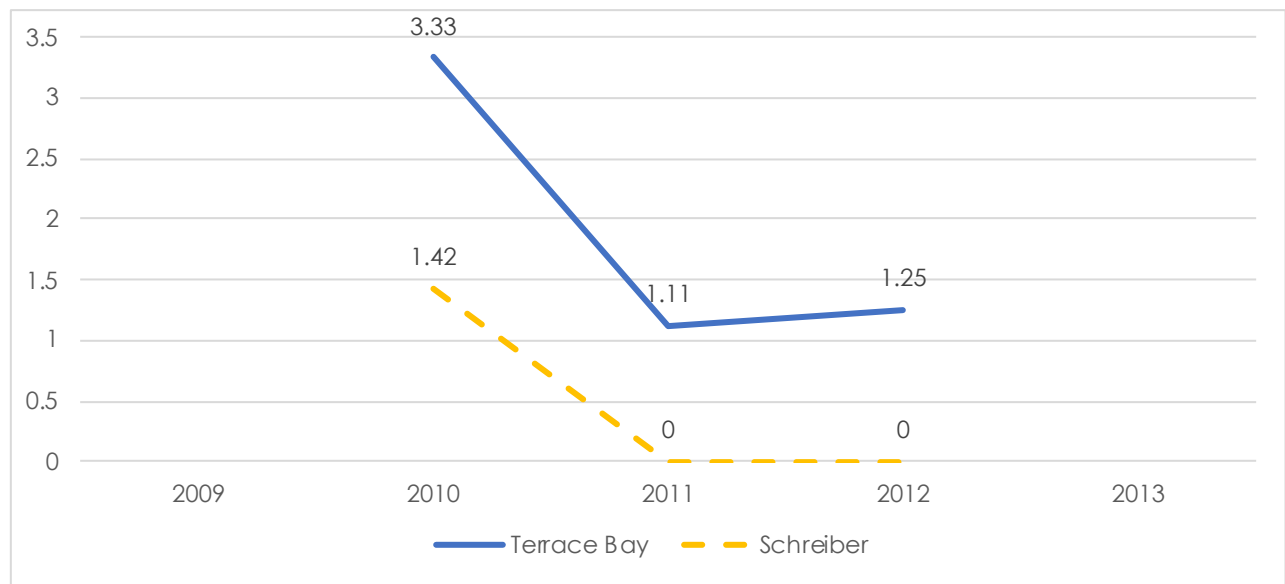


Source: Rapports pluriannuels du Programme municipal de mesure du rendement, par municipalité.

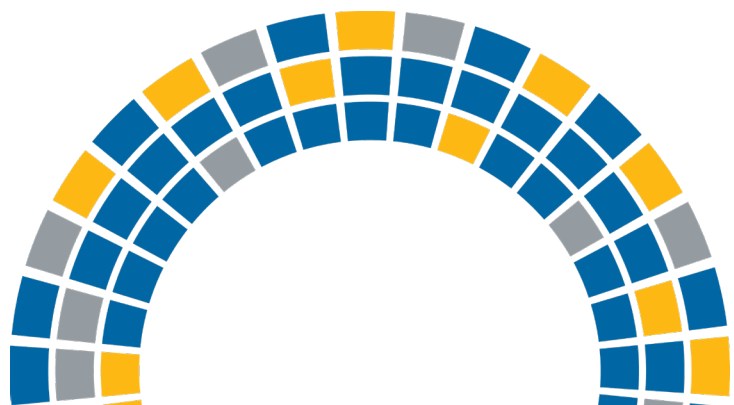


Malgré qu'ils soient plus performants dans l'indicateur d'efficacité, les services de protection contre les incendies de Terrace Bay ont été moins efficaces que ceux de Schreiber, comme le montre la figure 15. Ils ont constamment réalisé en moyenne plus d'incendies structurels pour 1 000 ménages que leur plus petit voisin, ce qui soulève la question de savoir si les dépenses de Terrace Bay étaient effectivement plus efficaces. Cela démontre habilement l'incertitude quant à la raison de la hausse des dépenses de Schreiber. Schreiber dépensait-il davantage pour desservir sa population marginale, produisait-il une prévention et une protection des incendies de meilleure qualité, ou certaines des variables mélangeantes du Réseau municipal d'analyse comparative Canada (MBN 2018) étaient-elles en jeu ? Une question connexe est de savoir quelle mesure tient le mieux compte de l'efficacité des dépenses ?

Figure 14: Incendies structurels résidentiels pour 1 000 ménages, Terrace Bay et Schreiber, 2010-2012

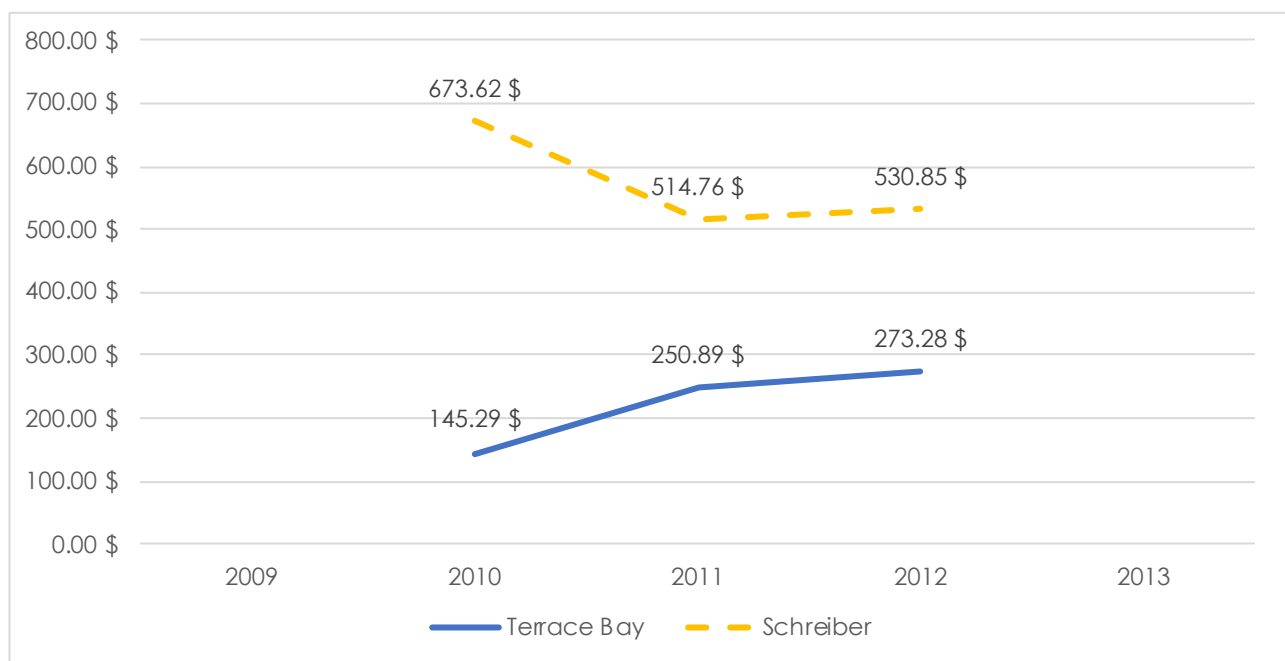


Source: Rapports pluriannuels du Programme municipal de mesure du rendement, par municipalité.



Ensuite, il y a les programmes de loisirs. Les deux cantons offrent des patinoires, des parcs, des festivals et d'autres commodités récréatives, avec des frais d'utilisation différentiels en place pour recouvrer les coûts encourus en fournissant certains de ces services aux non-résidents. La figure 16 montre qu'une fois de plus, Schreiber a été beaucoup moins « efficace » que Terrace Bay au cours de la période d'étude, bien que l'écart se soit considérablement rétréci en 2011. Il convient également de noter que Schreiber avait un taux de recouvrement des coûts beaucoup plus élevé grâce aux frais d'utilisation pendant cette période que Terrace Bay (Ontario 2018b). Encore une fois, on ne sait pas quel rôle les résidents non constitués en société ont joué dans ces résultats. Ce qui est clair, c'est que Terrace Bay a vu beaucoup plus de participation à ses programmes de loisirs — au moins 10 fois plus d'heures de participant par année que Schreiber. Cette mesure ne tient pas compte du nombre de programmes de loisirs disponibles, leur coût relativement élevé, leur participation ou leur provenance. Néanmoins, il est probable que ces programmes ont attiré des non-résidents, qui ont dépensé de l'argent dans l'économie locale. Encore une fois, le manque de données frustre la mesure empirique de l'impact des non-résidents.

Figure 15: Coûts récréatifs par personne, Terrace Bay et Schreiber, 2010-2012



Source: Programme municipal de mesure du rendement, rapports pluriannuels, par municipalité.

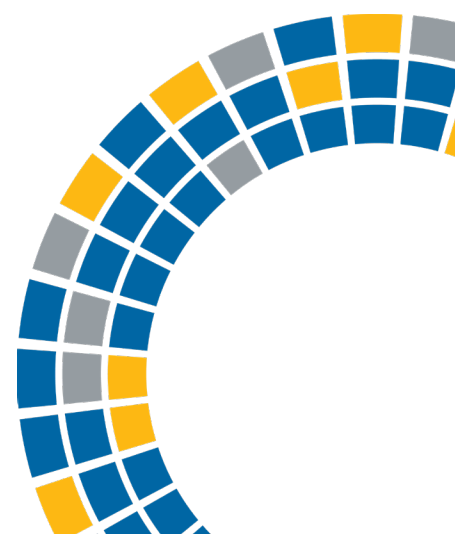
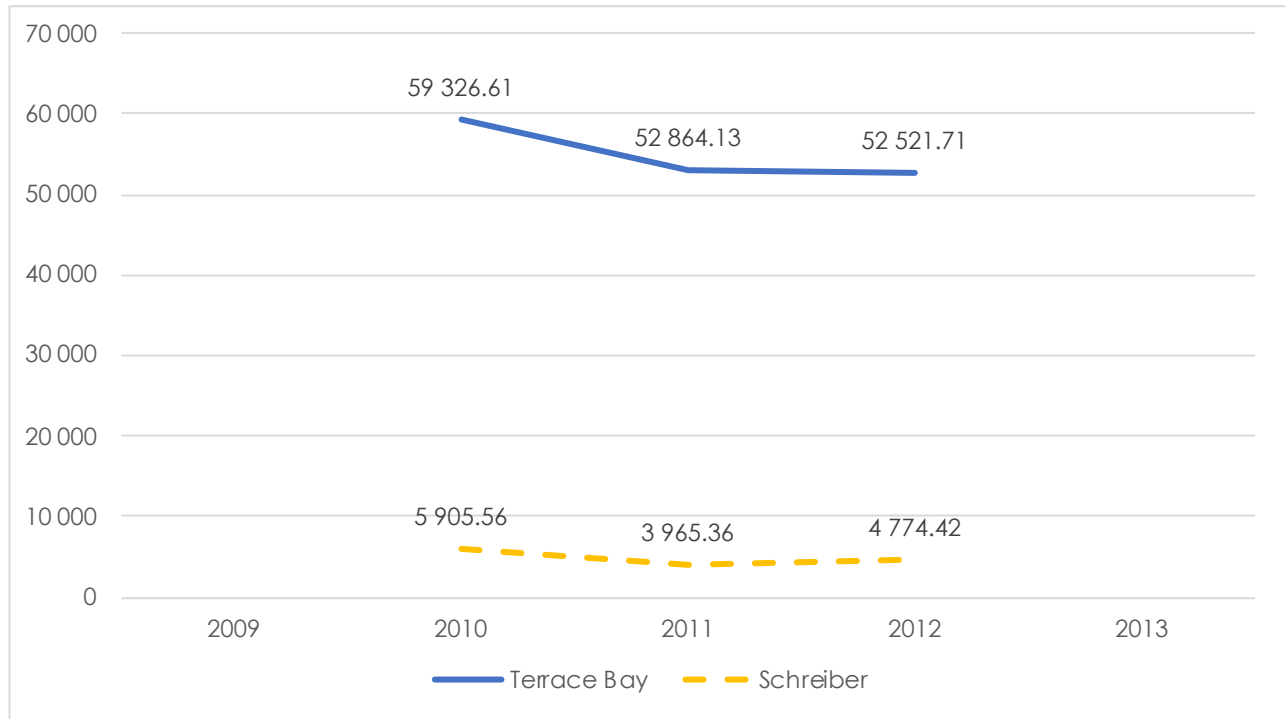


Figure 16: Nombre total d'heures de travail des participants dans les programmes récréatifs pour 1 000 personnes, Terrace Bay et Schreiber, 2010-2012

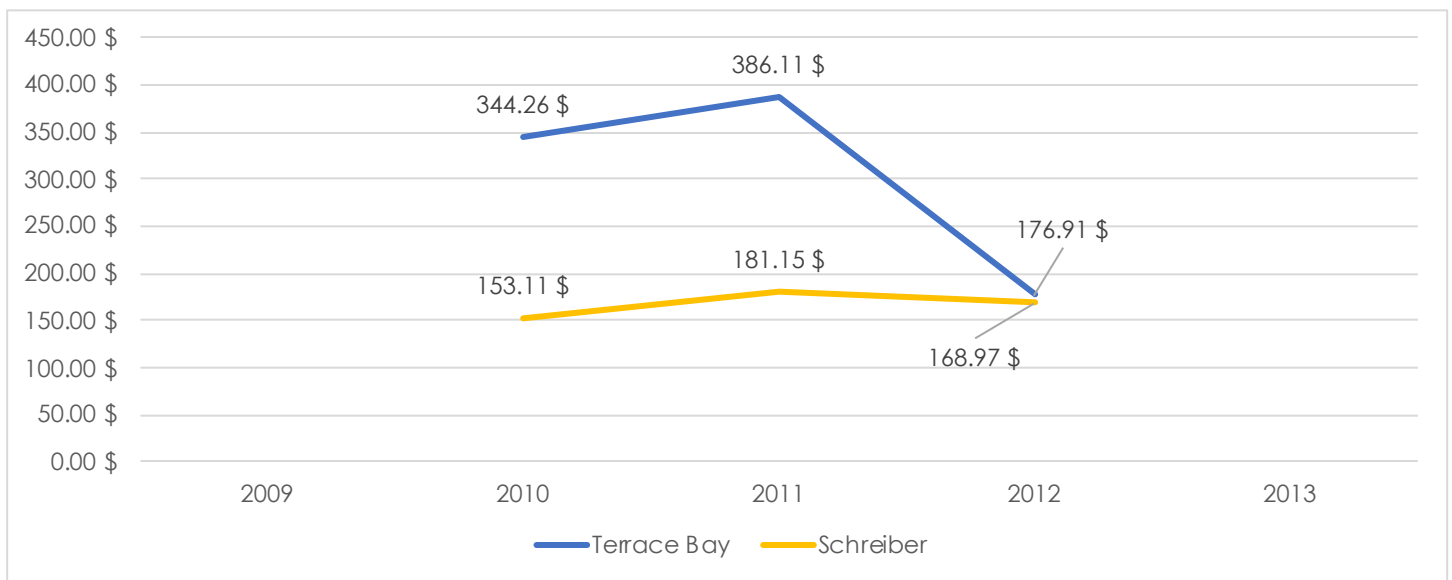


Programme municipal de mesure du rendement, rapports pluriannuels, par municipalité.



Schreiber brise la tendance en étant plus efficace, selon les mesures provinciales, dans la collecte et l'élimination des déchets solides. Cela ne devrait pas être une surprise, étant donné que Terrace Bay accueille la décharge et côtoie ainsi la part du lion de l'élimination. Les rapports du programme municipal de mesure du rendement montrent également que l'élimination contribue davantage aux dépenses totales en déchets qu'à la collecte. Comme le montre la figure 18, Terrace Bay a clairement payé beaucoup plus par ménage jusqu'en 2012, l'année où elle a réduit ses coûts de moitié. Malheureusement, il n'existe aucune donnée pour déterminer combien, le cas échéant, les résidents non municipaux ont contribué à ces coûts. Techniquement, ils ne sont pas autorisés à utiliser la décharge, bien que certains ont admis se faufiler dans leurs ordures et le recyclage à l'occasion. Il n'y a pas d'indicateurs dans le programme municipal de mesure du rendement pour faire une comparaison significative de l'efficacité de l'élimination des déchets solides.

Figure 17: Coûts de collecte et d'élimination des ordures par ménage, Terrace Bay et Schreiber, 2010-2012



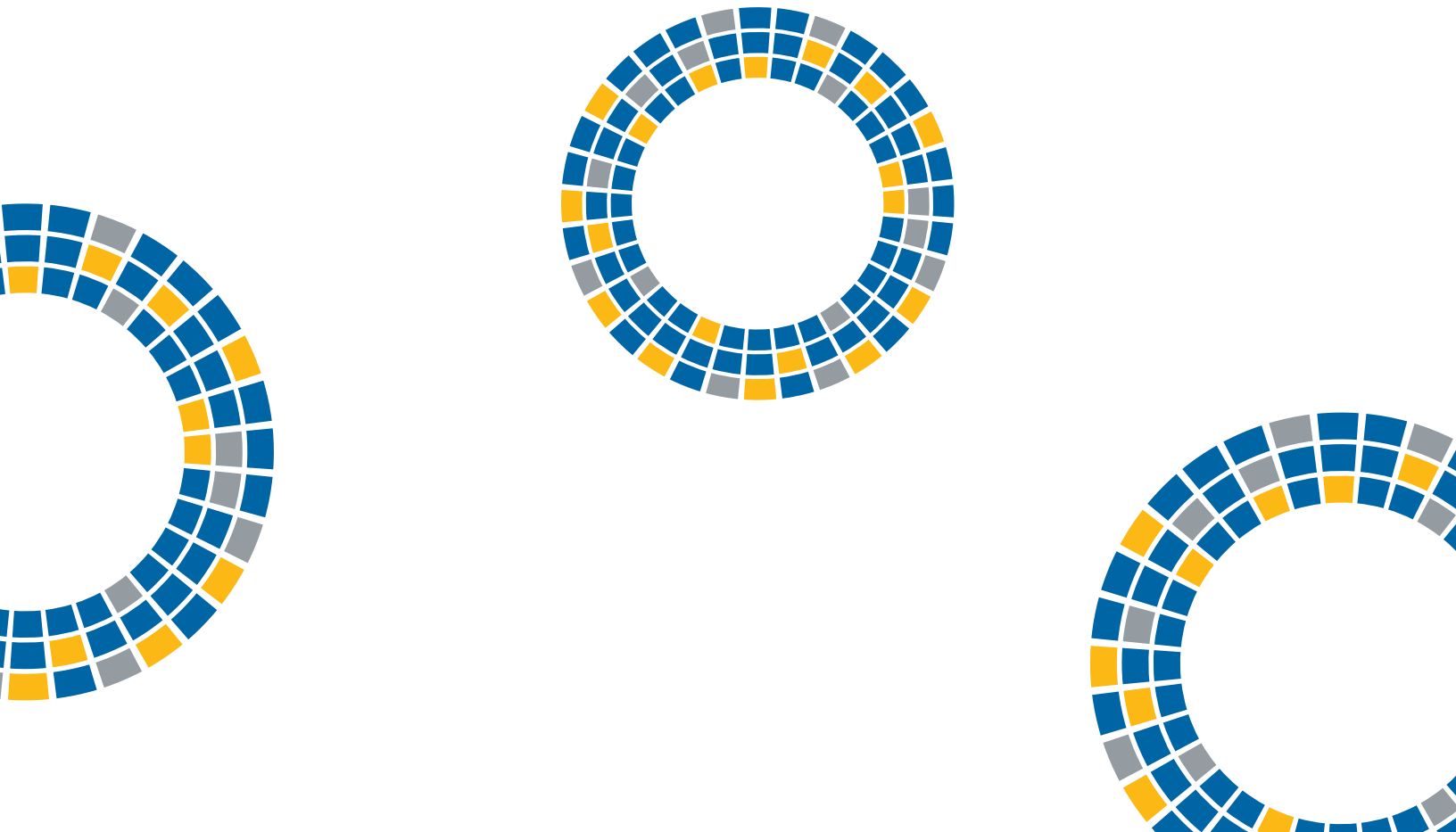
Source: Programme municipal de mesure du rendement, rapports pluriannuels par municipalité.

Dans l'ensemble, le canton qui a de plus grandes économies d'échelle, une population et une base d'évaluation plus importantes et une population marginale plus petite a tendance à dépenser moins par habitant pour des services vulnérables aux retombées. Les données sont claires à ce sujet, mais pas grand-chose d'autre. La normalisation complète des données sur les dépenses de service était malheureusement au-delà de la portée de ce projet. Les données fournies par les cantons donnent à penser que leurs services respectifs offraient bon nombre des mêmes fonctions. Par exemple, les deux services d'incendie ont assuré la prévention, la répression, la formation et l'extrication des véhicules. En fin de compte, encore une fois, les données ne sont pas concluantes quant à ce qui est à l'origine des dépenses par unité. Les dénominateurs n'incluent pas les résidents non constitués en société, qui bénéficient presque certainement de ces services. Par exemple, si Schreiber répond à des appels d'incendie à l'extérieur de ses limites, son indicateur d'efficacité devrait changer en fonction de la valeur évaluée de toutes les propriétés de la zone de service. C'est particulièrement difficile si le service d'incendie de Schreiber lutte contre les incendies à Pawgwasheeng, où les propriétés ne sont pas évaluées par la SÉFM. En l'espace de données exactes et accessibles au public sur la population, le dénombrement des ménages et la valeur évaluée dans les zones de service, bon nombre de ces indicateurs demeureront suspects.



Conclusion et recommandations

La gouvernance locale dans le Nord de l'Ontario non constitué en société est une affaire vaste et tentaculaire, beaucoup trop vaste pour que cette étude présente en entièreté. Il y a des dizaines d'acteurs impliqués, et une liste apparemment sans fin de problèmes et de solutions potentielles. Les CSL, les CLR, les CASSD, les conseils de planification d'utilisation des terres et la réforme fiscale sont quelques-unes des initiatives qui ont tenté de s'attaquer à ce problème. Et il perdure encore, tout comme il l'a fait en Colombie-Britannique jusqu'à ce que cette province adopte les districts régionaux. Maintenant, « il est difficile d'imaginer un mécanisme qui pourrait mieux combiner l'autonomie locale ... et un cadre dans lequel les municipalités [et les régions non constituées en société et les collectivités des Premières Nations] peuvent coopérer volontairement les unes avec les autres » (Sancton 2003, 325). Un tel mécanisme pourrait faire beaucoup de bien aux régions nordiques de l'Ontario. Non seulement il a été démontré qu'il améliore la qualité du service, mais il est efficace pour capter les retombées, accroître l'équivalence fiscale et unir toutes les collectivités participantes dans leurs efforts pour faire croître leurs collectivités et leurs régions. Les régions nordiques de l'Ontario ont besoin d'un outil pour « façonner leur propre destin socio-économique » (Conteh 2017, 8). Compte tenu des « preuves empiriques claires que la régionalisation et la gouvernance à plusieurs niveaux sont la voie de l'avenir » (Tomblin et Braun-Jackson, 2006, p. 41), la meilleure voie est une forme de gouvernance régionale. Le vaste territoire du Nord de l'Ontario, les diverses zones économiques et la variété des unités politiques offrent une complication que l'on ne connaît pas dans le Sud de l'Ontario. La solution de la Colombie-Britannique — un modèle efficace qui a informé les observateurs de l'un des meilleurs appareils gouvernementaux locaux au monde — a été conçue et mise en œuvre pour résoudre bon nombre des mêmes problèmes auxquels le Nord de l'Ontario est maintenant confronté. Après cinq décennies d'études et d'améliorations, les districts régionaux de la Colombie-Britannique sont l'exemple que le Nord de l'Ontario devrait imiter pour améliorer la capacité opérationnelle des administrations locales.



Principales recommandations

Recommandation 1: Un modèle de gouvernement local fondé sur les districts régionaux de la Colombie-Britannique devrait être adopté dans le Nord de l'Ontario et adapté aux besoins locaux. Les DR ont été la méthode la plus efficace pour régler les problèmes découlant de régions non constituées en société au Canada, et leur cadre de gouvernance est semblable à celui des conseils d'administration des services sociaux de district déjà en place dans le Nord de l'Ontario.

Recommandation 2: Les districts régionaux devraient avoir peu de responsabilités prescrites et de nombreuses responsabilités permises. La diversité des nombreuses régions du Nord de l'Ontario signifie qu'une seule taille ne convient pas à tous. Une solution uniforme est impossible, de sorte que la nature ultime de chaque district devrait être laissée à ceux qui en seraient les plus touchés. Les responsabilités obligatoires pourraient comprendre la gestion des déchets solides, les stratégies régionales de croissance et la planification de l'utilisation des terres, ainsi que la préparation et l'intervention en cas d'urgence. Aucune collectivité ne devrait être tenue de fournir des services non obligatoires à moins que son représentant ne l'accepte.

Recommandation 3: Les collectivités devraient avoir une marge de manœuvre importante dans le cadre défini du district régional pour déterminer les services qu'elles souhaitent pour leur région, la méthode de prestation des services et la façon dont elles seront partagées. La Colombie-Britannique a conçu les DR comme étant des navires (presque) vides que les collectivités pouvaient remplir comme bon leur semble. Cette flexibilité permettrait à toutes les communautés locales d'adapter leurs besoins à la méthode de prestation la plus efficace et efficiente et de parvenir à des compromis sur la méthode de coût la plus équitable.

Recommandation 4: Les districts régionaux devraient servir de forums pour faciliter un dialogue et une collaboration accrue afin d'établir des relations de confiance et mutuellement avantageuses pour toutes les collectivités du Nord. En tant que forums pour identifier, discuter et déterminer des solutions à des problèmes communs, les DR réduiraient les coûts de transaction et faciliteraient la collaboration des collectivités sur un certain nombre de questions.

Recommandation 5: Les districts régionaux devraient être régis par un conseil d'administration comprenant des fonctionnaires nommés par les conseils municipaux et les Premières Nations participantes et élus des régions non constituées en société. Le conseil devrait remplir un mandat en accord avec les cycles électoraux municipaux, et les membres devraient affirmer qu'ils s'acquitteront de leurs fonctions de bonne foi. Cela étendrait la gouvernance locale au niveau régional, plutôt que de créer un nouveau palier de gouvernement. Les régions non constituées en société et les Premières Nations, si elles le souhaitent, participeraient à la cartographie de l'avenir économique de la région, et toutes les collectivités locales participeraient aux décisions qui les touchent, elles et la région.

Recommandation 6: Chaque district régional devrait avoir une grande latitude pour déterminer son mode de scrutin. La législation devrait permettre un vote pondéré et non pondéré, ainsi que des accords personnalisés sur la façon dont les votes sont pondérés. Ces structures devraient être examinées par le conseil d'administration ou par un comité formé par le conseil d'administration, sur une base régulière et mis à jour au besoin. Un système de vote pondéré empêcherait les plus grandes collectivités de dominer les votes, tandis que les ententes personnalisées permettraient aux collectivités de déterminer des paramètres autres que la taille de la population qui pourraient être plus appropriés à la force de vote.

Recommandation 7: Les limites des districts régionaux ne devraient pas être automatiquement conformes aux limites actuelles des divisions de recensement. Au lieu de cela, ils devraient s'aligner aussi étroitement que possible avec les géographies fonctionnelles afin de minimiser les retombées. Cela rendrait les régions plus viables sur le plan économique et plus sensibles aux besoins locaux.



Recommandations supplémentaires

Recommandation 8: La Loi sur la Commission des services du Nord et la Loi sur les conseils des routes locales devraient être examinées et mises à jour afin de permettre de meilleurs gains d'efficacité procédurale et de mieux s'aligner sur d'autres lois, comme la Loi sur l'aménagement du territoire et la Loi sur les municipalités. Les deux lois devraient être clarifiées ou modifiées au besoin afin de permettre une coopération et un partage accrus des connaissances entre les organismes de prestation de services dans les zones non constituées en société. Cela permettrait d'économiser du temps et de l'argent en rendant les conseils des services locaux et les conseils locaux des routes plus efficaces et mieux en mesure de répondre aux besoins locaux. Il éliminerait également les situations où le respect des obligations en vertu d'une loi met les CSL en infraction avec une autre loi.

Recommandation 9 : La Société d'évaluation foncière municipale devrait avoir la capacité de faire des évaluations foncières opportunes et exactes dans toutes les collectivités du Nord. Il devrait être possible d'explorer la possibilité de voir des collectivités non constituées en société contribuer au financement de la SÉFM, ainsi qu'une représentation sur son conseil d'administration. Des évaluations opportunes et précises permettraient aux collectivités de mieux prévoir leur base d'évaluation et faciliteraient le budget des résidents en conséquence.

Recommandation 10: Les subdivisions non constituées existantes du recensement devraient être dissoutes et recréées pour s'aligner sur les circonscriptions électorales régionales. Cela améliorerait considérablement la collecte et la diffusion des données dans les territoires non constitués en société, permettrait un meilleur suivi du développement des franges et permettrait de mieux saisir la population réelle des régions métropolitaines de recensement et des agglomérations de recensement du Nord de l'Ontario.

Recommandation 11: Une analyse d'impact économique devrait être effectuée pour mesurer l'effet des résidents non constitués en société sur leurs voisins municipaux. Cela apporterait des preuves empiriques dans une situation où elle fait actuellement défaut.

Recommandation 12: La mesure du rendement des municipalités devrait être améliorée, idéalement au moyen de l'analyse de l'enveloppement des données. Les municipalités ne sont pas tenues de déclarer les extrants de service ou les résultats — seulement les intrants — et les mesures existantes n'expliquent pas les variables confusionnelles, ce qui rend les comparaisons difficiles, sinon dénuées de sens. L'analyse de l'enveloppement des données suit une variété d'entrées, de sorties et de résultats, et identifie les voies d'efficacité.



Ouvrages cités

Autio, Andrew. 2017. « La province gèle le nouveau modèle de financement de la CCASSD. » *Timmins Today*, 13 décembre. En ligne <https://www.timminstoday.com/local-news/province-freezes-out-new-funding-model-for-cdssab-789811>, consulté en septembre 2018.

BC Stats 2018. « Population des zones municipales et sous-provinciales, de 2011 à 2019. » Téléchargé à partir de <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/data/statistics/people-population-community/population/population-estimates>, consulté mars 2020

Bish, Robert L. 1999. *Examen régional des districts 1999 : Questions et comparaisons interjudiciaires*. Victoria : Institut du gouvernement local de l'Université de Victoria.

———. **2001.** « Local Government Amalgamations : Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First ». *Commentaire* 150. Toronto : Institut C.D. Howe.

———. **2002.** « Accommodating Multiple Boundaries for Local Services : British Columbia's Local Governance System ». Document présenté lors d'un colloque à l'Atelier de théorie politique et d'analyse des politiques de l'Université de l'Indiana, Bloomington, Indiana, octobre 2002.

Bish, Robert L., et Eric G. Clemens. 2008. *Local Government in British Columbia, 4e sous la loi Richmond, C.-B.* : Union of British Columbia Municipalities.

Bish, Robert et Joseph Filipowicz. 2016. *Governing Greater Victoria : The Role of Elected Officials and Shared Services*. Vancouver : Institut Fraser.

Bish, Robert L., et Réalités fiscales. 2014. « Impôt foncier, services et développement économique des Premières Nations en Colombie-Britannique ». Kamloops(C.-B.) : Réalités financières.

Boyne, George. 1992. « Local Government Structure and Performance : Lessons from America ». *Administration publique (automne)* : 333-357.

Colombie-Britannique. 2006. Ministère des services communautaires. « Amorce sur les districts régionaux en Colombie-Britannique. » Victoria. En ligne à https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/local-governments/governance-powers/primer_on_regional_districts_in_bc.pdf.

———. **n.d.** « Districts régionaux de la Colombie-Britannique ». En ligne à <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/local-governments/facts-framework/systems/regional-districts>, consulté en juillet 2019

Canada. 2011. Bureau du vérificateur général du Canada. « Rapport d'état du vérificateur général du Canada de juin 2011. » Ottawa. En ligne à http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201106_04_e_35372.html, consulté en mars 2018.

Cashback, David. 2001. « Regional District Governance in British Columbia : A Case Study in Aggregation ». [Ottawa] : Institut sur la gouvernance. En ligne à <https://www.slrd.bc.ca/sites/default/files/pdfs/Regional%20District%20-%20Bish%202001.pdf>.

Coates, Ken, Carin Holroyd et Joelena Leader. 2014. « Managing the Forgotten North : Governance Structures and Administrative Operations of Canada's Provincial Norths ». *The Northern Review* 38 : 6-54.

Coates, Ken et Greg Poelzer. 2014. The Next Northern Challenge : The Reality of the Provincial North. Ottawa : Institut Macdonald-Laurier. En ligne à <https://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLTheProvincialNorth04-14-Final.pdf>.

Coccimiglio, Laura, Richard Beall, Sani Carter et Laureen Wells. 2017. « Présentation provinciale de la taxe foncière pour Dennis Township South ». Dennis Township South CSL. Le 18 septembre. En ligne http://lsbdts.ca/images/dt/slsb/TFP_presentation2017.pdf, consulté en mars 2018.

Conteh, Charles. 2017. « Zones économiques du Nord de l'Ontario : villes-régions et corridors industriels ». Rapport de recherche 18, Thunder Bay (On) : Institut des politiques du Nord. En ligne à http://www.northernpolicy.ca/upload/documents/publications/reports-new/conteh_economic-zones-en.pdf, consulté en janvier 2018.

Conteh, Charles et Bob Segsworth. 2013. Gouvernance dans le Nord de l'Ontario : Développement économique et élaboration des politiques. Presses de l'Université de Toronto.

Cuddy 2016. « Rapport qualité-prix? : L'effet de l'amalgame de Sudbury en 2001 sur les dépenses municipales. » Commentaire 13, Thunder Bay (On) : Institut des politiques du Nord. En ligne à https://www.northernpolicy.ca/upload/documents/publications/commentaries-new/cuddy_value-for-money-en.pdf, consulté mars 2020

Dachis, Benjamin et William B.P. Robson. 2014. « Baffling Budgets : Canada's Cities Need Better Financial Reporting ». Commentaire 397. Toronto : Institut C.D. Howe. En ligne à https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/Commentary_397.pdf en ligne, consultés en septembre 2018

DoKURA (District of Kenora Unincorporated Areas Ratepayers Association). 2016a. « Background ». En ligne à <http://www.dokura.com/about/history.html>, consulté en février 2018.

———. **2016b.** « Qui est DoKURA ? » En ligne à <http://www.dokura.com/about/pdf/who.pdf>, consulté en février 2018.

Everett, Eric. 2019. « A Case Study in Northern Governance : Local Decision Making in the Northern Ontario Health Care System ». Document de recherche 27. Thunder Bay (Ont.) : Institut des politiques du Nord. En ligne à https://www.northernpolicy.ca/upload/documents/publications/reports-new/report_everett-northern-governance-en-19.pdf.

Fédération canadienne des municipalités 2015. « Stronger Together : A Toolkit for First Nations-Municipal Community Economic Development Partnerships ». En ligne à <https://fcm.ca/sites/default/files/documents/resources/tool/stronger-together-toolkit-cedi.pdf>, consulté en mars 2020.

Finn, Jean-Guy. 2008. « Building Stronger Local Governments and Regions : An Action Plan for the Future of Local Governance in New Brunswick ». Fredericton. En ligne à <http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/lg-gl/pdf/BuildingStrongerLocalGovernmentsAndRegions.pdf>, consulté en février 2018.

Gebremicael, Feven. 2010. « Une évaluation globale de l'Initiative d'analyse comparative des municipalités de l'Ontario ». Thèse de la MPA, Université Western.

Holzer, Marc, John Fry, Etienne Charbonneau, Robert Shick, Eileen Burnash, Atta Ceesay, Sunjoo Kwak, Weiwei Lin, Gautam Nayer et Alicia Schatteman. 2009a. « Revue et analyse de la littérature liées aux coûts et aux avantages de la consolidation de la prestation des services entre les municipalités. » Trenton (N.-B.) : Commission d'alignement, de réorganisation et de consolidation des unités locales. En ligne à http://www.nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_service_delivery_consolidation.pdf, consulté en janvier 2018.

Holzer, Marc, John Fry, Etienne Charbonneau, Norma Riccucci, Alex Henderson, Sunjoo Kwak, Alicia Schatteman et Eileen Burnash. 2009b. « Revue et analyse de la littérature liées à la consolidation des administrations municipales ». Trenton (N.-B.) : Commission d'alignement, de réorganisation et de consolidation des unités locales. En ligne à http://nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_consolidation_report.pdf, consulté en janvier 2018.

Holzer, Marc, John Fry, Etienne Charbonneau, Robert Shick, Eileen Burnash, Atta Ceesay, Alex Henderson, Tae Hee Kim, Weerasak Kruehthep, Weiwei Lin, Gautam Nayer et Xiang Yao. 2009c. « Examen et analyse de la documentation liés aux arrangements optimaux de prestation de services et à l'efficacité des administrations locales ». Trenton (N.-B.) : Commission d'alignement, de réorganisation et de consolidation des unités locales. En ligne à https://nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_service_delivery_arrangements.pdf, consulté en janvier 2018.

Holzer, Marc, John Fry, Etienne Charbonneau, Norma Riccucci, Robert Shick, Gregg Van Ryzin et Eileen Burnash. 2009d. « Aperçu de l'examen et de l'analyse de la littérature sur cinq sujets liés à la rentabilité de l'administration municipale. » Trenton NJ : Commission d'alignement, de réorganisation et de consolidation des unités locales. En ligne à https://nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_overview_report.pdf, consulté en janvier 2018.

Kadota, Paul. 2010. Evolution of Regional Governance in British Columbia : With Speical Focus on the Metro Vancouver Area. Victoria, C.-B. : Université de Victoria, Local Government Institute.

Kpmg. 2013. « Sharing Municipal Services in Ontario : Case Studies and Implications for Ontario Municipalities ».

GRK (Gouvernement régional kativik). 2017. « Informations générales ». En ligne à <http://www.krg.ca/kativik-regional-government/general-information>, consulté en avril 2019.

LOWDSA (Lake of the Woods District Stewardship Association). 2019. « Vision, mission et valeurs ». En ligne à <https://www.lowdsa.com/cpages/vision>, consulté en mars 2020

MacKinnon, David. 2016. « Governance in Northern Ontario : Taking Ownership of the Future ». Commentaire 15. Thunder Bay (Ont.) : Institut des politiques du Nord. En ligne à http://www.northernpolicy.ca/upload/documents/publications/commentaries-new/mackinnon_governance-in-northern-ontario.pdf.

MBN (Municipal Benchmarking Network Canada)2018. « Profiles on Service Areas ». En ligne à <http://mbncanada.ca/service-areas/>, consulté en février 2020.

McGrath, John Michael. 2018. « Pourquoi le Nord a besoin d'une gouvernance régionale — et bientôt ». TVO, 16 janvier. En ligne à <https://tvo.org/article/current-affairs/the-next-ontario/-why-the-north-needs-regional-governance-and-soon>, consulté en janvier 2018.

Meligrana, John F. 2003. « Élaboration d'une stratégie de planification et d'une vision pour les régions rurales et urbaines périphériques : une étude de cas de la Colombie-Britannique. » Journal canadien de recherche urbaine 12 (1) : 119-41.

Municipal Finance Authority of British Columbia. 2019. « A propos de nous ». En ligne à <https://mfa.bc.ca/about-us>, consulté en avril 2019.

Munro, Anne, Alessandro Alasia, et Ray D. Bollman. 2011. « Self-Contained Labour Areas : A Proposed Délimitation and Classification by Degree of Rurality ». Bulletin d'analyse des régions rurales et des petites villes du Canada 8 (8). Ottawa : Statistique Canada.

Nickerson, doyen. 1992. « Issues in the Unorganized Areas of Northern Ontario ». MPA Document de recherche majeur, Université Western Ontario.

Institut des politiques du Nord. 2017. « Présentation du CESD 3016 du Institut des politiques du Nord ». Thunder Bay (On), le 18 janvier. En ligne à <http://www.northernpolicy.ca/upload/documents/presentations/2017/presentation-algoma-ucsd-17.01.18.pdf>, consulté en mars 2018.

Ontario. 1990. Ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines. « Northern Services Board Act R.S.O. 1990, c. L.28. » En ligne à <https://www.ontario.ca/laws/statute/90l28>, consulté en mars 2020.

———. **1997.** Loi de 1997 sur la protection et la prévention des incendies, partie V. En ligne à <https://www.ontario.ca/laws/statute/97f04>.

———. **2014.** Ministère des Finances. « Examen provincial de la taxe foncière : résumé des commentaires reçus à ce jour sur les consultations des intervenants. » Toronto. En ligne à <https://www.fin.gov.on.ca/en/consultations/landtaxreform/plt-review.pdf>, consulté en janvier 2018.

———. **2015.** Ministère des Finances. « Questions fréquemment posées et faits clés sur TFP. » Toronto. En ligne à <https://www.fin.gov.on.ca/en/consultations/landtaxreform/faq-keyfacts.html>, consulté en mars 2018.

———. **2016a.** ministère des Finances. « Résultats du questionnaire TFP. » Toronto. En ligne à <https://www.fin.gov.on.ca/en/consultations/landtaxreform/plt-questionnaire-results.pdf>, consulté en mars 2018.

———. **2016b.** ministère des Finances. « Réforme de la TFP : vue d'ensemble des journées portes ouvertes de la TFP. » Toronto. En ligne à <https://www.fin.gov.on.ca/en/consultations/landtaxreform/plt-openhouses-report.pdf>, consulté en mars 2018.

———. **2016c.** bureau du commissaire des incendies et de la gestion des urgences. « Profils communautaires du Programme de protection contre les incendies du Nord. » Toronto. (Document fourni directement à l'auteur).

———. **2017a.** ministère de l'Énergie développement du Nord et des Mines. « Formation des membres du conseil d'administration des conseils locaux des services (CSL). » Toronto, janvier. En ligne à https://www.mndm.gov.on.ca/sites/default/files/lsb_presentation_-_board_members_-_january_2017_-_english.pdf, consulté en février 2018.

———. **2017b.** ministère des Finances. « Finaliser la réforme de la TFP : transformer l'impôt foncier provincial en un régime d'impôt foncier juste et moderne. » Toronto. En ligne à <https://www.fin.gov.on.ca/en/consultations/landtaxreform/finalizing-plt-reform.pdf>, consulté en janvier 2018.

———. **2018a.** ministère de l'Énergie développement du Nord et des Mines. « R.R.O. 1990 Reg. 737 : Local Services Boards. » En ligne à <https://www.ontario.ca/laws/regulation/900737#BK36>, consulté en mars 2020.

———. **2018b.** ministère des Affaires municipales et du Logement. Retours d'information financière pour Terrace Bay et Schreiber. Téléchargé à partir de <https://efis.fma.csc.gov.on.ca/fir/ViewFIR2018.htm>, consulté en mars 2020.

———. **2018c.** ministère des Affaires municipales et du Logement. « Guide du conseiller municipal du MAML. » En ligne à <https://www.ontario.ca/document/ontario-municipal-councillors-guide-2018/4-municipal-government#section-1>, accessible en février 2020.

———. **2019a.** « Citizen's Guide to Land Use Planning ». Toronto. En ligne à <https://www.ontario.ca/document/citizens-guide-land-use-planning/northern-ontario>, consulté en avril 2019.

———. **2019b.** « Revendications territoriales actuelles ». Toronto, le 20 février. En ligne à <https://www.ontario.ca/page/current-land-claims#section-22>, consulté en avril 2019.

———. **n.d.a.** « Grand Nord de l'Ontario ». Toronto. En ligne à <https://www.ontario.ca/rural-and-north/far-north-ontario>, consulté en avril 2019.

———. **n.d.b.** ministère de l'Énergie développement du Nord et des Mines. « Conseils des services locaux. » Toronto. En ligne à https://www.mndm.gov.on.ca/sites/default/files/local_services_boards_brochure.pdf, consulté en février 2018.

Robinson, David. 2016. « Révolution ou dévolution? Comment le Nord de l'Ontario devrait être gouverné. Document de recherche 9. Thunder Bay (Ont.) : Institut des politiques du Nord. En ligne à http://www.northernpolicy.ca/upload/documents/publications/reports-new/robinson_revolution-or-devolution-en.pdf, consulté en mars 2018.

Rochon, Denis. 2008. « Questions de politique liées à la gouvernance des conseils de services locaux dans le Nord de l'Ontario. » Articles sur le développement économique du Canada 11 : 1-27. En ligne à <http://dx.doi.org/10.15353/pced.v11i0.12>.

Sancton, Andrew. 2003. « Municipal Amalgamations : A Made-in-Canada Solution to an Undefined Problem ». Questions canadiennes (février) : 33-6.

Schreiber. n.d. « Histoire du canton de Schreiber ». En ligne à <http://www.schreiberterracebay.ca/print.asp?pgid=35>, consulté en mars 2020.

Slack, Enid et Richard Bird. 2013. « Fusion des municipalités : c'est mieux ? » *Papiers IMFG 14*. Toronto : Université de Toronto, Munk School of Global Affairs, Institute on Municipal Finance and Governance. En ligne à https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/219/imfg_no_14_slack_bird3_online_final.pdf.

Spicer, Zachary. 2015. « Coopération et capacité : ententes interbancaires municipales au Canada ». Documents du FMIG 19. Toronto : Université de Toronto, Munk School of Global Affairs, Institute on Municipal Finance and Governance. En ligne à https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/318/1623_imfg_no.19_spicer_online.pdf.

Statistique Canada. 2001. Recensement de la population. CdD non organisé de Thunder Bay. En ligne à <https://www12.statcan.gc.ca/English/profil01/CP01/Details/Page.cfm?Lang=E&Geo1=SDR&Code1=3558090&Geo2=PR&Code2=35&Data=Count&SearchText=Thunder%20Bay,%20Unorganized&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&GeoLevel=PR&GeoCode=3558090>, consulté en mars 2020.

———. 2015. « Subdivision du recensement : définition détaillée ». Ottawa, le 30 novembre. En ligne à <http://www.statcan.gc.ca/pub/92-195-x/2011001/geo/csd-sdr/def-eng.htm>, consulté en mars 2018.

———. **Recensement de la population 2016.** CdD non organisé de Thunder Bay. En ligne à <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=SDR&Code1=3558090&Geo2=CD&Code2=3558&SearchText=thunder%20bay&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&TABID=1&type=0>, consulté en mars 2020.

———. 2019. Tabulation personnalisée. « Groupes de coûts du logement (18), type de ménage (9), Groupes d'âge de l'entretien ménager primaire (9), Tenure logement, y compris la présence d'hypothèques et de logements subventionnés (7), recensement 2016 » [Référence est incomplète et je n'ai pas été en mesure de trouver un lien direct vers la source appropriée StatsCan; s'il vous plaît fournir des détails] AN : C'est un tableau personnalisé par le biais de CDP, et c'est ainsi que Stats Can a dit de le citer.

Stewart, Bob. 2014. « Provincial Land Tax : An Overview of Rural Services, Costs and Funding ». Kenora, ON : District of Kenora Unincorporated Areas Ratepayers Association. En ligne à http://www.dokura.com/info/pdf/plr_rural.pdf, consulté en janvier 2018.

Stewart, C.J. 2016. « Nosda Membres Service Manager Jurisdictions. » Préparé pour nosda. En ligne à https://www.nosda.net/images/support/member-logos/Service_Managers_and_their_Service_Areas.pdf.

Thunder Bay CASSD(District Social Services Administration Board). 2017. « Zone de service ». En ligne à <https://www.tbdsab.ca/about/service-area/>, consulté en avril 2018.

Tomblin, Stephen G., et Jeff Braun-Jackson. 2006. *Managing Change through Regionalization : Lessons from Newfoundland and Labrador*. St. John's : Memorial University of Newfoundland, Harris Centre. En ligne à <https://www.mun.ca/harriscentre/reports/arf/2005/FinalReportTomblinRegionalization.pdf>, consulté en septembre 2018.

UBCM (Union of British Columbia Municipalities). 2019. « Membres exécutifs ». En ligne à <https://www.ubcm.ca/EN/main/about/executive/executive-members.html>, consulté en mars 2020.

Walisser, Brian, Gary Paget et Michelle Dann. 2013. « Nouvelles voies vers une gouvernance régionale efficace ». In *New Century Local Government : Commonwealth Perspectives*, sous la loi Graham Sansom et Peter McKinlay, 145-68. Londres : Secrétariat du Commonwealth.

Wolman 2016. « Apprendre de l'étranger : Les districts spéciaux polyvalents de la Colombie-Britannique comme modèle possible d'innovation en matière de gouvernance pour les gouvernements locaux aux États-Unis. » Collaboration de recherche sur la gouvernance locale de l'Alliance pour l'innovation.

Banque mondiale. 2018. « Données : Superficie terrestre (kilomètres carrés). » Washington, DC. En ligne à <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.TOTL.K2>, consulté en décembre 2018.

À propos de l'Institut des politiques du Nord :

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

Recherche connexe

L'heure est venue d'avoir une Régie locale des services publics (RRSB) dans Nord de l'Ontario
Anthony Noga

Gouvernance dans le Nord de l'Ontario: Prendre l'avenir en charge
David MacKinnon

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

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

info@northernpolicy.ca www.northernpolicy.ca



NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

Giwednong Aakomenjigewin Teg
b ΔC2-Δσ-Δ\ P-7N.δ\ ΔC^q-ΔbΓ\
Institu dPolitik di Nor

northernpolicy.ca