

# Situation transfrontalière de l'Outaouais et de l'Est ontarien : impacts et opportunités

## Démarche méthodologique, territoire transfrontalier et grille de lecture



Observatoire  
du développement  
de l'Outaouais

Avec la participation financière de :

Québec 

### Pour citer ce document :

Doucet, Chantale (2021). **Démarche méthodologique, territoire transfrontalier et grille de lecture**. Dans C. Doucet (dir.), *Situation transfrontalière de l'Outaouais et de l'Est ontarien : impacts et opportunités*, Observatoire du développement de l'Outaouais, <https://odooutaouais.ca/projets-majeurs/situation-frontalieres-de-loutaouais/>

## Table des matières

1.	Démarche méthodologique : cueillette, analyse des données et limites.....	3
1.1.	La collecte et l'analyse documentaire.....	3
1.2.	Mobilisation et consultation des acteurs.....	4
1.3.	Collecte et analyse statistique.....	6
1.4.	Limites de la recherche.....	7
2.	Territoire à l'étude et structure de gouvernance en Outaouais et dans l'Est ontarien.....	8
2.1.	Le territoire transfrontalier.....	8
2.2.	Le territoire transfrontalier : zone de confluence des provinces du Québec et de l'Ontario et siège du gouvernement du Canada .....	12
3.	Grille pour faciliter la lecture de ce rapport .....	16
4.	Références.....	18



# DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE, TERRITOIRE TRANSFRONTALIER ET GRILLE DE LECTURE

Cette partie est composée de trois principales sections.

La première section décrit la combinaison des méthodes utilisées pour collecter et analyser les données de ce rapport et expose certaines limites.

La deuxième section présente les critères qui ont servi à délimiter le territoire transfrontalier à l'étude. Puisque ce territoire chevauche deux provinces, nous brosons un tableau des divers paliers administratifs présents sur le territoire à l'étude, ce qui apporte un premier éclairage sur l'ensemble des données présentées dans ce rapport.

En guise de conclusion, nous présentons la grille qui nous a guidés pour rédiger chacune des parties de ce rapport et qui facilitera sa lecture.

## 1. Démarche méthodologique : cueillette, analyse des données et limites

La démarche méthodologique pour réaliser ce rapport est présentée en quatre parties. Nous présentons d'abord les trois principales méthodes de recherche utilisées pour collecter et analyser les données, soit la recherche documentaire, la mobilisation des savoirs des acteurs du milieu à partir de diverses activités, ainsi que la collecte et l'analyse de données statistiques. La combinaison de ces méthodes a permis de recueillir des données primaires et secondaires de même que des données qualitatives et quantitatives. La combinaison de méthodes de collecte de données avec des sources d'information multiples est reconnue pour diversifier le contenu tout en renforçant la validité des résultats (Roy, 2010). Nous identifions, par la suite, quelques limites auxquelles nous avons été confrontés dans la réalisation de cette recherche.

### 1.1. La collecte et l'analyse documentaire

Une recherche documentaire a été réalisée afin de rassembler les informations relatives à la situation frontalière de l'Outaouais et de l'Est ontarien. Nous avons parcouru une vaste quantité de rapports et documents : rapports produits par les ministères, municipalités et organisations de développement, documents d'ententes et de réglementations, politiques et planifications locales, mémoires, procès-verbaux, plans



d'aménagement, sites Internet, etc. Pour repérer ces documents, nous avons réalisé des recherches par mots clés dans les moteurs de recherche et consulté les sites Internet des organisations de développement de la région de l'Outaouais et de l'Est ontarien. Le comité qui a été créé pour piloter le projet transfrontalier a également contribué à l'identification d'études pertinentes pour bonifier ce rapport. Nous avons principalement utilisé les documents produits dans la dernière décennie, en remontant parfois plus loin pour mobiliser les documents plus anciens mais qui sont néanmoins éclairants encore aujourd'hui. Une liste des références retenues est disponible à la fin de ce document. Mentionnons également que plusieurs de ces références sont disponibles dans la [bibliothèque virtuelle Mirador](#) sur le site Internet de l'Observatoire du développement de l'Outaouais.

Nous avons ajouté à cette recherche documentaire une revue de presse, effectuée principalement dans les médias locaux *Le Droit* et *Radio-Canada Ottawa-Gatineau*, pour mobiliser des informations plus récentes ou non documentées ailleurs. Nous avons utilisé la base de données Eureka pour repérer ces articles.

Nous avons complété l'exercice avec une revue documentaire d'ouvrages et d'articles scientifiques sous deux angles. Nous avons d'abord trouvé quelques études réalisées par des chercheurs et étudiants (articles scientifiques, mémoires, thèses) en lien avec la position frontalière des territoires de l'Outaouais et de l'Est ontarien. Nous avons repéré ces études dans les bases de données de publications scientifiques (p. ex. : Cairn, Érudit) et dans les bibliothèques universitaires, notamment celles de l'UQO et de l'Université d'Ottawa. Ensuite, pour établir le diagnostic présenté en conclusion de ce rapport, nous avons consulté une panoplie d'études étrangères sur les conditions gagnantes pour favoriser les coopérations transfrontalières. Toutes les informations pertinentes ont ensuite été colligées, regroupées et croisées par thématiques afin de structurer les différentes parties du rapport.

## **1.2. Mobilisation et consultation des acteurs**

De nombreux acteurs du développement de l'Outaouais et de l'Est ontarien ont participé à différentes activités tout au long du projet. La tenue d'un Forum, la création d'un comité de pilotage et de suivi du projet et des entretiens avec des acteurs spécifiques nous ont permis d'avoir accès à leur expertise et de recueillir et bonifier des informations. Ces données qualitatives sont intégrées dans le rapport.

## Un forum sur la position frontalière de l'Outaouais

Le 11 octobre 2018, l'Observatoire du développement de l'Outaouais (ODO) a tenu un Forum des acteurs du développement de l'Outaouais dans la municipalité de La Pêche, sous le thème *L'Outaouais : aux frontières des possibilités*. Cet événement a attiré plus de 180 personnes, preuve de l'importance accordée au sujet de la situation frontalière de la région et cela, tant en milieu urbain que rural. Des représentants d'une panoplie de domaines étaient présents à l'événement, ce qui démontre que les défis et opportunités liés à cette situation frontalière touchent différentes sphères du développement, telles que l'économie, le milieu social, le domaine culturel, l'environnement, etc.

Mme Jane Toller, préfète de la MRC Pontiac, M. Jean-Guy Whiteduck, chef de bande de Kitigan Zibi Anishinabeg, M. Maxime Pedneaud-Jobin, maire de Gatineau, et M. Jeff Westeinde, président de Zibi Canada, participaient à une table ronde en première partie de ce forum. Tous ont souligné l'importance de profiter de dossiers concrets, comme celui de la mobilité entre Gatineau et Ottawa, pour établir des pratiques collaboratives avec des partenaires ontariens.

En après-midi, les participants ont échangé au sein d'ateliers de discussion sur différents thèmes liés au développement et à la frontière. Les contenus de ces vingt-huit ateliers ont été enregistrés et synthétisés sous la forme d'un compte-rendu. Ces connaissances et perceptions en lien avec la situation frontalière ont fait l'objet d'une synthèse disponible à l'adresse suivante : <https://odooutaouais.ca/calendrier/forum-acteurs-developpement-outaouais/>. Ces connaissances sont mobilisées tout au long du rapport.

## Un Comité de pilotage et de suivi du projet

À l'hiver 2019, un comité d'experts formé d'acteurs intéressés par l'enjeu frontalier et représentatifs du territoire transfrontalier a été créé. Il est composé de représentants de diverses organisations provenant non seulement de tous les territoires de l'Outaouais, mais également d'Ottawa et de l'Est ontarien (voir l'annexe 2 pour la liste des représentants). Le mandat du comité est d'orienter les travaux de l'ODO dans le cadre du projet *Renforcer la position concurrentielle de l'Outaouais à l'égard de sa situation frontalière*.

Lors des rencontres, les représentants du comité ont pu partager leur expertise au sujet des enjeux et opportunités que constitue la frontière. Soulignons également que l'implication des acteurs de l'Est ontarien nous a permis d'avoir un accès direct aux connaissances et perceptions de la frontière de l'autre côté de la rive et a stimulé les échanges. À travers ce comité, nous avons également pu échanger avec les acteurs du

développement sur les différentes étapes de la réalisation de ce rapport, à partir de l'identification des données et études pertinentes jusqu'à la révision du rapport final. Rappelons également que le présent rapport servira de référence au comité pour la poursuite du projet. Chaque rencontre a fait l'objet d'un compte-rendu que nous avons également mobilisé dans la réalisation de ce rapport.

### Entretiens avec des acteurs du développement

Finalement, pour compléter la collecte d'informations qualitatives, des entrevues ouvertes ont été réalisées avec des acteurs du développement pour identifier les données et documentations en lien avec la frontière ainsi que des connaissances sur la dynamique transfrontalière (voir la liste dans le tableau ci-dessous). Nous mobilisons ces connaissances dans ce rapport. La structure de gouvernance de l'ODO, composée de diverses instances dans lesquelles un suivi des projets est réalisé, a permis également d'échanger sur le contenu de ce rapport et de le bonifier.

**Tableau 1. Entrevues réalisées avec des experts du milieu et présentation du projet lors d'événements**

Culture Outaouais	1 <sup>er</sup> août 2018
Export Outaouais	16 août 2018
ID Gatineau	22 août 2018 et 12 juillet 2019
Table Agroalimentaire de l'Outaouais	5 septembre 2018
Présentation <i>Outaouais-Ontario Crossborder Cooperation</i> à l'événement de l'Ontario East Economic Development Commission	12 septembre 2019
Guy Chiasson, professeur	3 avril 2019
Eastern Ontario Leadership Council	1 <sup>er</sup> mai 2019
Loisir sport Outaouais	15 juillet 2019
Équité Outaouais	23 septembre 2019

### 1.3. Collecte et analyse statistique

En complément aux données qualitatives, de nombreuses données quantitatives sont présentées dans ce rapport pour dresser un portrait du territoire transfrontalier sous différents angles : démographique, économique, social, etc. Cette analyse statistique

repose principalement sur l'exploitation des données des recensements de Statistique Canada réalisés tous les 5 ans. Plusieurs tableaux croisés ont été mobilisés pour raffiner la compréhension des données. Le dernier recensement dont les données sont disponibles a eu lieu en 2016. La pertinence de ces données est qu'elles sont à la fois disponibles pour les différents territoires en Outaouais (4 MRC et ville de Gatineau) et pour les quatre comtés de l'Est ontarien. Cette source de données a donc facilité les comparaisons entre l'Outaouais et l'Est ontarien, dans le but notamment de mettre en évidence les différences et les spécificités de ces territoires. Pour dégager certaines tendances et rendre compte de l'évolution de certains indicateurs dans le temps, nous avons également analysé les données des territoires à l'étude dans une perspective longitudinale à partir des données des recensements de 2006 et 2011. Les calculs effectués pour obtenir les proportions (%), les tendances et les comparaisons ont été réalisés avec le logiciel Excel. Lorsque les données sont disponibles pour différentes échelles territoriales (municipalités, MRC/comtés, régions, province), nous avons préconisé celles qui étaient le plus pertinentes pour comprendre la situation transfrontalière. Certaines statistiques ont également été recueillies lors de l'examen documentaire, par exemple dans la documentation produite par certains ministères, et d'autres bases de données ont été utilisées pour compléter l'information.

Nous avons réalisé des cartes pour illustrer certaines thématiques sur le territoire transfrontalier. Ces cartes se basent principalement sur les données de Statistique Canada. Les bases de données spatiales et thématiques numériques ont été intégrées et analysées dans le système d'information géographique Arcgis.

#### **1.4. Limites de la recherche**

Nous avons été confrontés à quatre principales difficultés dans cette recherche.

1. D'abord, la recherche s'intéresse à l'ensemble des domaines et secteurs pour lesquels des enjeux ou des opportunités en lien avec la frontière ont été identifiés. Les données qui ont servi à réaliser ce rapport proviennent donc d'un grand nombre de sources. Considérant l'ampleur du sujet traité, on ne peut garantir l'exhaustivité des informations recueillies et analysées.
2. Ensuite, ce rapport s'appuie principalement sur des données secondaires. On appelle *données secondaires* les « éléments informatifs rassemblés pour des fins autres que celles pour lesquelles les données avaient été recueillies initialement [et qui] peuvent servir de substrat à d'autres recherches » (Turgeon et Bernatchez, 2006, p. 432). Pour certains secteurs de développement, les enjeux et retombées en lien avec la frontière



ont fait l'objet de recherches et de réflexions importantes (par ex., en éducation et en santé). Pour d'autres secteurs, il existe peu d'informations (par ex., en ce qui concerne les entreprises et l'entrepreneuriat). Conséquemment, la taille des rubriques varie en fonction de l'information disponible et non en fonction de l'importance des secteurs.

3. Notre connaissance fine de l'Outaouais nous a permis de repérer plus facilement la documentation pertinente pour ce territoire. Cet exercice a cependant été plus difficile pour la portion est ontarienne du territoire transfrontalier parce que nous la connaissons moins bien et que nous ne sommes pas très familiers avec les principales organisations de développement qui pourraient nous renseigner davantage sur ce territoire.
4. Par ailleurs, compte tenu des différences entre les compétences provinciales, il est difficile de faire des comparaisons d'une province à l'autre, notamment parce que certaines données sont compilées différemment, que d'autres sont absentes dans un territoire et présentes dans l'autre, etc. Certaines informations n'ont donc pas été prises en compte car elles n'étaient pas disponibles pour l'ensemble du territoire transfrontalier.

## **2. Territoire à l'étude et structure de gouvernance en Outaouais et dans l'Est ontarien**

Notre territoire à l'étude, que nous nommons transfrontalier<sup>1</sup>, est certes non conventionnel car il est composé de la région de l'Outaouais et des comtés voisins de l'Est ontarien. Dans cette partie, nous présentons ce territoire et expliquons les facteurs qui ont guidé sa délimitation. Puisque ce territoire vécu est un amalgame de divers territoires administratifs (région, MRC, comtés, municipalités, RMR) qui chevauchent deux provinces, il implique une diversité de structures de gouvernance que nous décrivons dans un deuxième temps.

### **2.1. Le territoire transfrontalier**

Le territoire à l'étude est constitué de la région administrative de l'Outaouais (les 4 MRC – Collines-de-l'Outaouais; Papineau; Pontiac; Vallée-de-la-Gatineau – et la Ville de

---

<sup>1</sup> Selon le dictionnaire Larousse, le terme *transfrontalier* signifie « Qui concerne les espaces proches d'une frontière entre des États voisins ».

Gatineau) et de quatre comtés de l'Ontario de l'Est (Renfrew, Lanark, Ottawa et Prescott-Russell).

L'utilisation du terme *transfrontalier* dans cette étude n'est pas banale. Ce terme désigne un territoire qui déborde de chaque côté de la rivière et implique également une ouverture et une accessibilité importante entre les deux territoires adjacents qui, malgré leurs différences, ont développé une relation étroite au fil du temps. « Le passage du frontalier au transfrontalier renvoie à l'idée que le lien l'emporte sur la séparation et que des échanges structurés, organisés et durables s'effectuent sur de courtes distances de part et d'autre de la frontière » (Reitel et Zander, 2004, p.2).

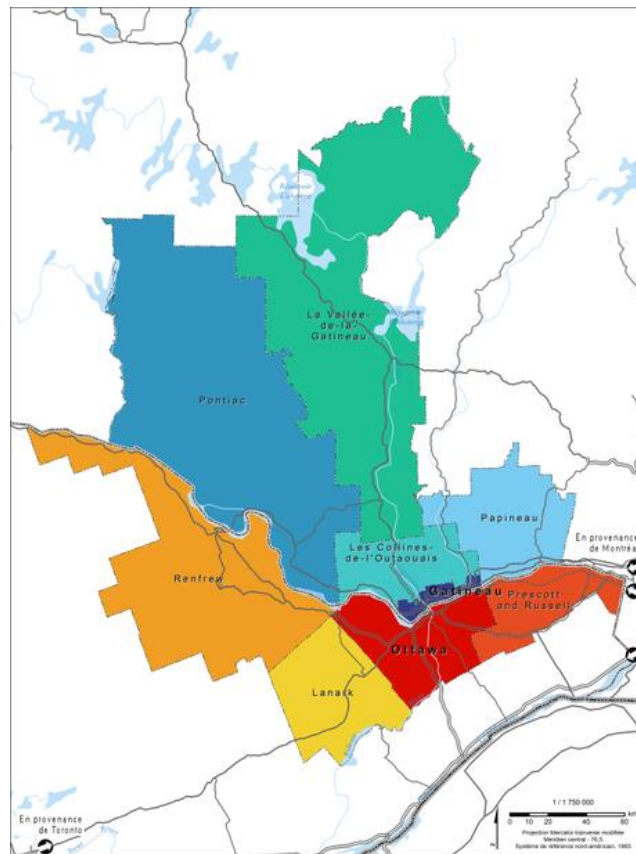
### **Critères de délimitation du territoire transfrontalier**

Plusieurs facteurs ont guidé la délimitation de ce territoire transfrontalier. D'abord, l'influence de la proximité de l'Est ontarien se répercute sur l'ensemble des territoires de l'Outaouais. La Ville de Gatineau, les MRC des Collines, de Papineau et de Pontiac partagent d'ailleurs une frontière avec la province voisine. La MRC de la Vallée-de-la-Gatineau, la seule à ne pas avoir de frontière commune avec l'Ontario, est néanmoins influencée dans son développement par cette proximité, comme nous le constaterons dans ce rapport.

Le choix de l'Outaouais a été évident, ce qui n'a pas été le cas pour la délimitation du territoire transfrontalier du côté ontarien. En effet, la division territoriale en Ontario est très différente de celle du Québec (voir la partie suivante sur la gouvernance) et les territoires régionaux sont très grands. Par exemple, celui de la région de l'Est ontarien s'étend jusqu'au lac Ontario et jusqu'à la frontière américaine (voir annexe 3). Ce territoire est peu pertinent dans le cadre de notre étude, car la majorité de sa population est trop éloignée de l'Outaouais pour entretenir des liens avec cette région. Nous avons donc choisi de nous limiter aux territoires des comtés situés à proximité de la frontière. Dans le recensement de Statistique Canada, les comtés en Ontario sont d'ailleurs considérés comme des divisions de recensement (DR), soit l'équivalent des MRC au Québec. Les comtés et les MRC sont également tous deux composés de municipalités. La composition de ces territoires est donc très similaire.

Nous avons identifié 4 comtés<sup>2</sup>, qui ont été choisis à partir de deux principaux critères. Le premier critère est la proximité avec la frontière de l’Outaouais. À cet égard, les comtés de Renfrew et Ottawa, ainsi que les comtés unis de Prescott et Russell sont séparés de l’Outaouais par la rivière. L’indicateur sur le navettage est le deuxième critère utilisé pour déterminer l’existence de liens entre l’Outaouais et les comtés ontariens. C’est pour cette raison que nous avons intégré le comté de Lanark dans le territoire transfrontalier, car une faible portion de sa population travaille en Outaouais. Puisque la taille de la population est importante dans l’Est ontarien, nous nous sommes limités à 4 comtés pour ne pas créer une trop grosse dichotomie par rapport à l’Outaouais. La carte 1 présente le territoire transfrontalier, qui compte une population de 1 577 272 selon les données de 2016, dont 76 % (1 194 668 hab.) dans l’Est ontarien et 24 % (382 604 hab.) dans l’Outaouais. Le territoire transfrontalier est donc basé sur la proximité et sur la mobilité transfrontalière de la main-d’œuvre.

**Carte 1. Le territoire transfrontalier**



<sup>2</sup> Mentionnons également que des membres du comité transfrontalier ont expliqué que les deux comtés de Leeds et Grenville et Stormont, Dundas et Glengarry ont aussi un lien très fort avec Ottawa et figurent dans leurs visées stratégiques (comité transfrontalier, 2019).

## Une échelle multiscalaire

Pour chacune des thématiques de ce rapport, nous présentons d’abord les données pour l’ensemble du territoire transfrontalier, lorsqu’elles sont disponibles. Par la suite, diverses échelles de comparaison sont mobilisées à l’intérieur de ce vaste territoire. En premier lieu, nous comparons l’Outaouais et l’Est ontarien<sup>3</sup>. Lorsque cela est possible et pertinent, nous comparons ces données à celles de l’échelle provinciale – Québec et Ontario – pour expliquer les particularités du territoire transfrontalier. Pour plusieurs indicateurs, nous comparons également les données entre les MRC et les comtés, puisqu’il s’agit de territoires similaires. Pour certains indicateurs (par ex., le navettage), une analyse plus fine à partir du territoire des municipalités est effectuée pour une meilleure compréhension de certains enjeux et tendances. Sur la base des données de Statistique Canada, le territoire transfrontalier compte 105 municipalités, dont 68 en Outaouais et 37 dans l’Est ontarien.

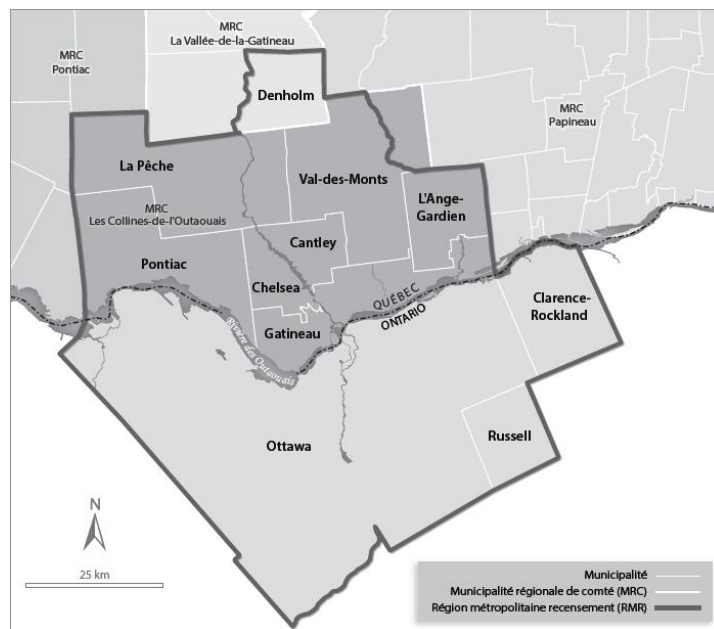
Mentionnons finalement qu’outre les MRC et les comtés, nous utiliserons également l’échelle de la région métropolitaine de recensement (RMR) pour l’analyse de certains indicateurs. Certaines données ne sont en effet disponibles qu’à cette échelle. Selon la définition de Statistique Canada, la RMR est un territoire formé d’une ou de plusieurs municipalités voisines les unes des autres qui sont situées autour d’un noyau. Une région métropolitaine de recensement doit avoir une population totale d’au moins 100 000 habitants et son noyau doit compter au moins 50 000 habitants. La RMR d’Ottawa-Gatineau est la seule au Canada qui chevauche deux provinces. La partie québécoise de la RMR d’Ottawa-Gatineau est composée de la ville de Gatineau, des sept municipalités de la MRC des Collines-de-l’Outaouais (Val-des-Monts, Cantley, La Pêche, Chelsea, Pontiac, L’Ange-Gardien, Notre-Dame-de-la-Salette), de six municipalités dans la MRC Papineau (Thurso, Lochaber, Lochaber-Partie-Ouest, Val-des-Bois, Bowman, Mayo) et de la municipalité de Denholm dans la MRC Vallée-de-la-Gatineau. La partie ontarienne de la RMR d’Ottawa-Gatineau est composée de la ville d’Ottawa, de Clarence-Rockland, de Russell et de North Grenville (voir carte 2)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> La région que nous nommons Est ontarien n’est pas un territoire administratif. Pour obtenir les données pour cette région, nous faisons la somme des indicateurs des quatre comtés choisis.

<sup>4</sup> Ne pas confondre les territoires de la RMR Ottawa-Gatineau avec celui de la Commission de la capitale nationale (CCN) qui sont différents. Voir à ce propos la section sur l’aménagement dans ce rapport.

Carte 2 : RMR Ottawa-Gatineau



Source : Ville de Gatineau, 2011 dans Gagnon et Gauthier, 2019

## 2.2. Le territoire transfrontalier : zone de confluence des provinces du Québec et de l'Ontario et siège du gouvernement du Canada

Au Canada, les différents territoires administratifs (municipalités, MRC, comtés et régions) sont sous la responsabilité des provinces. « Le fédéralisme canadien est marqué par une grande autonomie des provinces. C'est particulièrement le cas en matière de politiques territoriales et d'aménagement du territoire » (Chiasson et Mévellec, 2014). Cette situation entraîne des différences majeures et des barrières administratives et réglementaires à l'intérieur du territoire transfrontalier qui chevauche deux provinces, comme nous le constaterons dans différentes parties du rapport. À cette frontière interprovinciale s'ajoute également un statut de capitale du Canada, avec des interventions fédérales par l'entremise de la Commission de la capitale nationale (CCN) sur les deux côtés de la rivière<sup>5</sup>. Ainsi, la gouvernance institutionnelle en Outaouais est souvent, à juste titre, qualifiée de complexe (Chiasson et Andrew, 2009; Paquet, 2006; Roy-Baillargeon et Gauthier, 2012; 2013, Mévellec et *al.*, 2018).

---

<sup>5</sup> « Le territoire de la Région de la capitale nationale (RCN) s'étend sur deux villes et sur deux provinces : Ottawa en Ontario et Gatineau au Québec. Cependant, la Constitution canadienne mentionne uniquement Ottawa comme capitale » (Van Wynsberghe, 2003, p.5).

Dans cette section, nous résumons cette situation complexe qui entraîne des enjeux uniques au pays en comparant les différences dans le modèle de gouvernance du Québec et de l'Ontario aux échelles locales et régionales.

## **Le Québec et l'Ontario**

L'histoire du territoire transfrontalier est en phase avec celle de la rivière des Outaouais et la frontière qu'elle démarque. Dès le 18<sup>e</sup> siècle, c'est ici que s'opère la séparation entre le Haut-Canada et le Bas-Canada (1781-1841), entre les territoires plutôt francophones et les territoires plutôt anglophones. La Reine Victoria choisit l'emplacement de la capitale nationale sur cette frontière en 1857 « en raison de sa localisation à la frontière des deux provinces, le Haut et le Bas-Canada, à mi-chemin entre Québec et Toronto, les capitales provinciales, et en raison de la présence des deux groupes linguistiques fondateurs » (Comité Outaouais 2050, 1990, p.5). En plus de la délimitation politique, la rivière des Outaouais (en anglais, Ottawa River) a marqué l'essor économique et démographique de la région avec la drave de billots provenant de la coupe forestière et la construction d'usines de transformation au bord de l'eau. Soulignons qu'à l'époque, la ville de Bytown, qui deviendra Ottawa, était également reconnue pour ses activités forestières et sa culture ouvrière (Gaffield, 1994). « Le sens amérindien du mot Outaouais (Ottawa), lieu de passage, illustre bien toute l'ambiguïté, toute l'équivoque, qui persistent autour de la définition de ces régions » (Comité Outaouais 2050, 1990, p.5).

Depuis ce temps, les provinces du Québec et de l'Ontario, ainsi que les régions de l'Outaouais et de l'Ontario de l'Est, évoluent chacune de leur côté. L'Outaouais est séparé de l'Est ontarien par une frontière provinciale qui fait office de limite ou de barrière qui différencie deux territoires politiques. Cette discontinuité est présente dans l'ensemble des thématiques abordées dans ce rapport, car les provinces ont chacune développé leurs propres politiques et le partage des compétences se fait différemment entre les différents échelons territoriaux. Ainsi, le territoire d'intervention de la majorité des organisations – qu'il s'agisse d'organisations publiques, privées, communautaires ou citoyennes, et quel que soit le domaine – est fondé sur la délimitation de ces territoires administratifs. Il y a néanmoins quelques exceptions que nous mettrons en lumière dans ce rapport. « Les logiques institutionnelles provinciales qui guident la reconnaissance de ces organismes ainsi qu'une partie de leur financement respectent et renforcent l'effet de frontière interprovinciale » (Mévellec et *al.*, 2018, p.591).



En même temps, Mévellec et *al.* soulignent des similitudes entre les villes de Gatineau et d'Ottawa, qui sont toutes deux perçues comme des espaces périphériques à l'intérieur de leur province respective. Ce constat est bien connu en Outaouais, mais beaucoup moins soulevé dans l'Est ontarien : « Cet éloignement par rapport à la capitale provinciale (Toronto) est un thème moins fréquemment cité à Ottawa, mais la ville reste éloignée du pôle de décision provincial » (Mévellec et *al.*, 2018, p.587).

### **Les municipalités, MRC et comtés<sup>6</sup>**

Les lois qui régissent et encadrent les affaires municipales ont été confiées aux provinces par l'État fédéral (Collin et Léveillé, 2003). Au Québec comme en Ontario, l'organisation politique des municipalités est donc gérée exclusivement par des lois provinciales. Le Québec compte 1 108 municipalités, parmi lesquelles 881 relèvent du *Code municipal du Québec* et 277 qui sont régies par la *Loi sur les cités et les villes* (MAMH, 2019). Ces deux textes de loi établissent les règlements et pouvoirs inhérents au fonctionnement des municipalités. Gatineau relève de la *Loi sur les cités et les villes* alors que les autres municipalités de l'Outaouais relèvent du *Code municipal* et font partie d'une MRC qui constitue un niveau de gouvernance supralocal, à mi-chemin entre les paliers régional et local. La municipalité régionale de comté (MRC) est donc une instance intermédiaire entre l'État et ses mandataires et les municipalités locales, et un lieu de coordination des municipalités sur le territoire. Au début des années 2000, le gouvernement du Québec a créé les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec, mais il n'y a pas de région métropolitaine équivalente à Ottawa-Gatineau en raison de la situation frontalière.

En Ontario, les municipalités relèvent de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (Gouvernement de l'Ontario, 2020). L'Ontario compte 444 municipalités, parmi lesquelles 241 municipalités de palier inférieur, 30 de palier supérieur et 173 à palier unique (ou municipalité locale). Les municipalités de palier supérieur seraient, en quelque sorte, l'équivalent des MRC québécoises, et désignées en Ontario comme comtés ou municipalités régionales. La ville d'Ottawa est une municipalité à palier unique alors que Renfrew, Prescott et Russell et Lanark sont des comtés. Soulignons que le nombre de municipalités en Ontario (444) est beaucoup moins important qu'au Québec (1 108). À l'instar du Québec, l'Ontario a entamé une réflexion au début des années 1990 sur la nécessité de réduire le nombre des municipalités. Toutefois, « la réduction du degré de

---

<sup>6</sup> Cette partie sur les municipalités a été rédigée par Alexandre Dubé-Belzile.

fragmentation municipale survient beaucoup plus tôt, et à un rythme nettement plus rapide, en Ontario qu'au Québec » (Collin et Léveillé, 2003, p.5). Rappelons que la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton et ses 11 municipalités membres ont été fusionnées en 2001 pour former la ville d'Ottawa. Un an plus tard, les municipalités d'Aylmer, Buckingham, Gatineau, Hull et Masson-Angers ont fusionné pour former la Ville de Gatineau.

## **Les régions**

Le Québec compte 17 régions administratives, qui sont des territoires institutionnalisés et cadres d'action pour la mise en œuvre des processus de planification et de concertation servant notamment à l'administration provinciale. Elles sont à la fois des territoires de coordination horizontale entre les acteurs de la région et un lieu de coordination verticale avec le gouvernement « entre les actions sur le terrain et le financement par des programmes provinciaux et fédéraux » (Proulx, 2011, p.135). Les mesures, programmes et données des différents ministères et autres agences gouvernementales sont organisés en fonction des régions québécoises. Plusieurs ministères ont donc des directions dans chaque région, comme par exemple le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. L'Outaouais est désignée comme la région administrative 07.

L'Ontario n'a pas d'équivalent aux régions administratives québécoises, mais la province est souvent divisée en cinq grandes régions, soit le Centre-Est, le Centre-Ouest, l'Est, le Nord et l'Ouest (Gouvernement de l'Ontario, 2019). Cette division n'a pas de fonction administrative officielle, autre que celle de simple désignation géographique. Ces divisions régionales sont également utilisées dans le recensement de Statistique Canada et désignées sous le nom de région économique. Les 4 comtés qui font partie du territoire transfrontalier sont situés dans la région de l'Est.

## **La région de la capitale nationale**

Finalement, comme nous l'avons évoqué dans l'historique un peu plus haut, le fédéral agit également sur le territoire transfrontalier par l'entremise de la Commission de la capitale nationale (CCN), une société d'État fédérale créée par le Parlement canadien en 1959 et qui a la responsabilité « d'établir des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la région de la capitale nationale » (CCN, s.d.). Le territoire de la

capitale nationale est composé d'Ottawa, de Gatineau et des municipalités avoisinantes<sup>7</sup>. Néanmoins, le territoire de la CCN n'est ni un district fédéral ni une ville-État, ce qui signifie qu'il n'y a pas de mécanisme officiel de gouvernance sur ce territoire, l'Outaouais et l'Est ontarien étant régis par leur système provincial. Autrement dit, le « mandat d'aménagement [de la CCN] se superpose aux maillages municipaux détenus par les villes d'Ottawa et de Gatineau » (Mévellec et *al.*, 2018, p.583). En somme, il n'y a pas dans la région d'Ottawa-Gatineau d'équivalent à la CMM pour Montréal, à la CMQ pour Québec, au GVRD pour Vancouver ou au GTA pour Toronto. La région fonctionne avec des modalités de collaboration flexibles et *ad hoc* sur plusieurs sujets, avec notamment des ententes spécifiques de collaboration. C'est le cas notamment en matière de planification urbaine et métropolitaine, de planification des transports, etc.

### 3. Grille pour faciliter la lecture de ce rapport

Les informations associées au territoire transfrontalier sont organisées par thématiques regroupées en grandes sections et sous-sections. Bien que les données disponibles soient très différentes d'une thématique à l'autre, nous avons utilisé un modèle similaire pour présenter les informations pertinentes associées à la situation transfrontalière dans chacune des thématiques. Voici les grandes lignes de ce modèle qui facilitera la lecture du rapport.

**1. L'introduction des diverses sections et sous-section présente rapidement l'intérêt de la thématique et les volets qui seront abordés.**

**2. Portrait du territoire transfrontalier**

Les sous-sections débutent par un portrait général de la situation sur le territoire transfrontalier, souvent établi sur la base de statistiques. Ce portrait global permet de :

- Mettre de l'avant les spécificités de l'ensemble du territoire transfrontalier.
- Comparer la partie Outaouais avec celle de l'Est ontarien pour faire ressortir les similitudes et les différences. Lorsque c'est possible, la comparaison de ces territoires avec leur province respective permet aussi de souligner la cohérence entre les deux parties du territoire transfrontalier.
- Observer l'évolution des tendances sur le territoire transfrontalier en comparant les données dans le temps.
- Dresser un profil des populations, lorsque pertinent.

---

<sup>7</sup> Ne pas confondre avec la RMR d'Ottawa-Gatineau utilisée par Statistique Canada.

Des éléments visuels sont présentés, soit :

- Des tableaux synthèses qui présentent les données (nombre et %) pour le territoire transfrontalier, l'Outaouais, l'Est ontarien, les MRC et les comtés.
- Des cartes thématiques du territoire transfrontalier ou des graphiques pour illustrer la situation.

### **3. Description d'enjeux spécifiques et d'initiatives sur le territoire transfrontalier**

Certains des enjeux transfrontaliers ont fait l'objet de réflexions qui ont été documentées (études, plans stratégiques, tables rondes et forums) et ont parfois mené à diverses initiatives de revendication ou de coopération transfrontalière. Ces informations, de nature souvent qualitative, sont présentées dans la dernière section de la thématique.

### **4. Synthèses des parties**

Le contenu de chaque partie est résumé dans une synthèse qui comprend les éléments suivants :

- Une introduction qui résume le portrait général de la situation sur le territoire transfrontalier
- Les orientations et les perspectives de collaboration transfrontalières.
- Les principaux constats sous forme de statistiques et de chiffres.
- Les atouts et les opportunités ainsi que les faiblesses et les enjeux de la thématique sur le territoire transfrontalier.

## 4. Références

- Andrew, C. et G. Chiasson (2006). Restructurations municipales et renouvellement des modèles de gouvernance locale : le cas d'Ottawa-Gatineau. In : HULBERT F (dir.) Villes du Nord, Villes du Sud. L'Harmattan, Paris.
- Andrew, C. et G. Chiasson (2009). Modern tourist development and the complexities of cross-border identity within a planned capital region. In: MAITLAND R, BRENT W-R (eds) City tourism: National capital perspectives. CABI, Oxfordshire
- Bernatchez, J. et J. Turgeon (2016). Les données secondaires, in Gauthier, Benoît (éd.) et Bourgeois, Isabelle (éd.). Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données. Québec, Presses de l'Université du Québec, 2016, p. 503-535.
- Chiasson, G. et A. Mevellec (2014). The 2013 Quebec municipal elections: What is specific to Quebec?. *Revue canadienne de recherches urbaines / Canadian Journal of Urban Research*, vol. 23, n° 2, p. 1-17.
- Collin, J.-P., J. Léveillé, M. Rivard, M. Robertson (2003). [L'organisation municipale au Canada : un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation](#). INRS Urbanisation, culture et société, Groupe de recherche sur l'innovation municipale, Montréal.
- Comité Outaouais 2050 (1990). L'Outaouais. Problématique, enjeux et concepts préliminaires. Phase I. 39 p. + annexes.
- Gaffield, C. (dir.) (1994). Histoire de l'Outaouais (Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, coll. « Les régions du Québec », no 6, 1994), 876 p.
- Mévellec, A., G. Chiasson, M. Gauthier (2018). Gouvernance métropolitaine et régimes politiques de frontière. *Revue d'économie régionale et urbaine*, no. 3 : 581-600.
- Observatoire du développement en Outaouais (2018). [Le Forum des acteurs du développement de l'Outaouais](#). Bilan. L'Outaouais : aux frontières des possibilités.
- Paquet, G (2006). Ottawa-Gatineau, cité-région transfrontalière : gouvernance baroque et bricolage. In : ROBITAILLE M, SIMARD J-F, CHIASSON G (dir.) L'Outaouais au carrefour des modèles de développement. Université du Québec en Outaouais, Gatineau.
- Proulx, M.-U. (2011). Territoires et développement. La richesse du Québec. Presses de l'Université du Québec, 444 p.
- Reitel, B. et P. Zander (2004). [Espace transfrontalier](#). Hypergéométrie.



- Roy, S. N. (2010). Chapitre 8. L'étude de cas. Dans Benoit Gauthier (dir.), Recherche sociale de la problématique à la collecte des données. Presses de l'Université du Québec, 5<sup>e</sup> édition, p. 199 à 255.
- Roy-Baillargeon, O. et M. Gauthier (2012). Gouvernance et concertation métropolitaines à Ottawa-Gatineau : la planification et l'aménagement du territoire en contexte interprovincial. Cahiers de Géographie du Québec 56(157) : 173-188.
- Roy-Baillargeon, O. et M. Gauthier (2013) [La mobilité durable : une analyse des entraves à sa mise en œuvre dans la région de la capitale nationale du Canada](#). Développement durable et territoires. 4(3) [en ligne]