



## **Fusion métropolitaine à Toronto : un bilan contrasté**

**Guillaume Poiret**

*En plein débat sur la réforme des collectivités locales en France, Guillaume Poiret revient sur l'expérience de fusion municipale survenue à Toronto en 1997. Sans aller jusqu'à la dé-fusion de Montréal, elle n'a pas eu les effets économiques attendus et a laissé ouverte la question métropolitaine et ses enjeux démocratiques.*

Depuis le 17 décembre 1997 et le City of Toronto Act, ou Bill 103, Toronto rassemble en une seule commune les cinq municipalités constituant l'ancienne banlieue proche de Toronto et la ville-centre elle-même. Capitale de l'Ontario, la commune issue de cette fusion rassemble aujourd'hui plus de 2,8 millions d'habitants et se situe au cœur d'une grande région urbanisée de plus de 6 millions d'habitants. Alors que l'on a fêté cet hiver son quinzième anniversaire et que le débat sur les métropoles s'anime en France, retour sur cette expérience de fusion métropolitaine.

La loi de 1997 a modernisé le fonctionnement de la ville et son organisation administrative, et a permis d'adapter la structure de la municipalité à la mondialisation. Cet acte législatif, fruit de la volonté du Premier ministre de l'Ontario, le conservateur Mike Harris, comportait d'évidents calculs financiers et politiques. La fusion affaiblissait les partis de gauche du centre de Toronto en les diluant dans un ensemble plus vaste et plus à droite. Elle était aussi l'occasion d'un vaste plan d'économies budgétaires au niveau provincial.

Les communes visées par la loi étaient déjà regroupées dans une structure de coopération intercommunale, Metropolitan Toronto, créée en 1953 par la province de l'Ontario afin de mieux gérer la croissance urbaine de la métropole en mutualisant un certain nombre de compétences (parcs publics, ramassage des ordures, retraitement des eaux usées, transports en commun, etc.). Cette structure comportait des élus de chaque municipalité et jouissait d'une certaine maîtrise des questions métropolitaines. Mais les conservateurs y voyaient une entité trop lourde et inadaptée aux besoins des entreprises et acteurs privés. Il n'est pourtant pas sûr, au final, que l'actuelle Toronto issue de la fusion soit plus à même d'offrir un fonctionnement plus souple.

### **La fusion, du simple « bon sens » ?**

En 1995, les conservateurs ont remporté les élections à l'échelle provinciale sur le thème des réductions d'impôt et de la mise en place d'une politique plus performante et économe, qu'ils nommaient la *common-sense revolution*. Mike Harris proposa une réorganisation du financement des programmes pour mettre fin au système de cofinancement au profit d'un financement unique de l'échelon administratif gérant le programme. La province récupéra les compétences sur l'éducation et laisse de nombreux programmes sociaux à la charge des municipalités. Cette organisation affaiblissait l'ancienne ville-centre de Toronto, dont une partie importante des 650 000 habitants était composée des couches les plus populaires de la métropole. Les couples de jeunes actifs étaient, eux, plutôt installés en banlieue.

Les conservateurs reprochaient au fonctionnement de Metropolitan Toronto d'être trop bureaucratique et de favoriser les situations de non-coopération entre les communes, occasionnant des surcoûts, notamment par l'existence de doublons. Par ailleurs, ils critiquaient la trop forte concurrence entre les municipalités au détriment de la métropole. L'argument pouvait surprendre en ce qu'il prenait le contrepied des théories libérales traditionnelles qui, depuis les articles fondateurs de Tiebout, sont favorables à une concurrence fiscale et économique entre municipalités au nom d'une plus grande efficacité économique. De fait, Mike Harris était certes un néolibéral, privilégiant les acteurs économiques, mais, à la différence d'une Margaret Thatcher qui avait réduit le poids du gouvernement local de Londres pour en revenir à des gouvernements locaux moins puissants, Mike Harris estimait qu'une structure métropolitaine intégrée permettrait de réaliser des économies substantielles et qu'elle serait plus efficace auprès des investisseurs.

Pour ses promoteurs, la fusion des communes de banlieue avec Toronto, en 1997, ne s'inscrivait pas dans un débat entre tenants d'une coopération métropolitaine faible et partisans d'une plus forte intégration métropolitaine. Le renforcement de la métropole ne faisait pas question. En revanche, la principale motivation des promoteurs de la fusion proposée par Harris – de satisfaire en priorité les demandes des investisseurs – créait, elle, un vrai clivage. Harris souhaitait établir une commune centrale forte dotée de nombreuses prérogatives en favorisant notamment l'harmonisation fiscale. En imposant une métropole stable dotée d'un interlocuteur unique et non plus d'une double structure (six municipalités chapeautées par l'autorité métropolitaine de Toronto), il espérait raccourcir les délais des décisions et faciliter les politiques pro-économie. Dans son projet, Harris était soutenu par le Board of Trade et divers grands dirigeants d'entreprises.

La fusion de 1997 synthétisait ainsi l'opposition entre l'impératif de démocratie locale et celui d'efficacité économique. Dès 2003, David Miller, nouveau maire de Toronto tenta, d'ailleurs, de concilier ces deux conceptions autour d'une vision nouvelle de l'avenir de la ville, comme l'ont montré des travaux récents (Boudreau et Keil 2006). Mais, une décennie après, le bilan de la fusion demeure toutefois contrasté.

### **Une opposition au nom de la démocratie locale**

Le Bill 103 fut voté sans heurts au niveau provincial, les conservateurs y étant majoritaires. La période précédant le vote fut toutefois l'objet de contestations multiples. La première d'entre elles vint des communes elles-mêmes et notamment Scarborough, qui porta le débat devant la cour suprême de l'Ontario. Les droits et rôles des communes n'étant pas reconnus par la Constitution du Canada, la cour conforta la province dans son droit à agir.

La seconde opposition, plus virulente et influente, vint des citoyens de la ville-centre de Toronto, marqués par une forte culture de mobilisation contre des projets provinciaux. John Sewell, ancien maire de Toronto progressiste de la fin des années 1970, en prit la tête *via* une association, Citizens for Local Democracy (C4LD). Ce mouvement populaire reprochait aux conservateurs une vision purement économique et comptable, peu soucieuse des citoyens et des habitants. À trop privilégier les acteurs économiques et la stature globale de la métropole, les conservateurs négligeaient ainsi la proximité qu'un élu local doit conserver vis-à-vis de ses administrés. La nécessité d'un lien étroit entre un élu local et ses administrés constituait la pierre angulaire du mouvement, qui privilégiait la démocratie locale à l'attractivité économique. En dépit de son échec à inverser les plans des conservateurs, C4LD parvint à mobiliser plusieurs milliers de personnes.

### **Des économies budgétaires qui ne viennent pas... au contraire !**

Les économies budgétaires que devait créer l'opération n'ont jamais été réalisées : dès la première année, la province dut prêter 200 millions de dollars canadiens à la nouvelle municipalité pour l'aider à assumer financièrement la fusion. De fait, aucun rapport n'avait anticipé les coûts de

transition, qui ne manqueraient pourtant pas de subvenir, en termes non seulement de création de nouvelles infrastructures (une nouvelle mairie sur le Nathan Phillips Square où se déroulent les conseils municipaux) mais aussi d'alignement des salaires (chaque commune ayant une politique salariale propre<sup>1</sup>). La fusion provoqua, certes, la disparition politique des mairies des six communes concernées, mais les employés des services municipaux locaux sont restés en place, seules les directions centrales migrant dans le nouvel édifice. La nouvelle municipalité a ainsi dû faire face les premières années à des coûts d'ajustement non planifiés qui ne pouvaient être compensés par aucune économie, ni ressource supplémentaire.

Au-delà des simples coûts d'adaptation, le budget de Toronto a augmenté en moyenne de 200 millions de dollars canadiens par an, passant de 5,6 milliards de dollars canadiens en 1998 à plus de 8 milliards aujourd'hui. Sa dette a fortement crû, s'élevant aujourd'hui à plus de 2,3 milliards de dollars canadiens. La nouvelle structure s'est révélée, selon les prévisions de Sewell, trop imposante pour être gérée à effectifs constants ; Toronto a ainsi embauché en dix ans plus de 3 500 nouveaux employés pour fonctionner correctement. De nouveaux besoins, non planifiés, sont intervenus, tandis que des dépenses importantes devaient être réglées par la nouvelle municipalité<sup>2</sup>. À court comme à moyen terme, la fusion s'est révélée être une opération coûteuse.

### **La question métropolitaine demeure, à l'échelle du Grand Toronto**

Concernant les questions de gouvernance métropolitaine, l'agrandissement de la ville-centre n'a fait que déplacer le problème des stratégies de non coopération. L'enceinte des rivalités est désormais le Greater Toronto Area, vaste territoire d'environ 7 000 km<sup>2</sup> dénué de toute compétence administrative. Ce territoire, qui inclut les municipalités s'étant développées après les années 1970, fait progressivement son apparition dans les cercles de réflexion dans les années 1980. Le Bill 103 est pourtant resté étrangement muet à son sujet, sans doute parce que la province était réticente à renforcer un périmètre accueillant la moitié des Ontariens.

À tout le moins, si la question de la gouvernance que posait Mike Harris avait une forte légitimité, la réponse que les conservateurs proposèrent ne fut pas à la bonne échelle de territoire. L'exemple de Toronto suffirait à montrer que, en matière de gouvernance, la simplicité et le « *common sense* » ne sont pas les meilleurs conseillers. Les échelles, les enjeux, les besoins ne cessant d'évoluer, les fusions et les simplifications peuvent produire les effets inverses de ceux attendus.

### **Bibliographie**

Boudreau, J.-A. et Keil, R. 2006. « La réconciliation de la démocratie locale et de la compétitivité internationale dans le discours réformiste à Toronto : essai d'interprétation sur le néolibéralisme normalisé », *Politiques et Sociétés*, vol. 25, n° 1, p. 83-98.

---

<sup>1</sup> À titre d'exemple, les pompiers des différentes municipalités n'étaient pas rémunérés de manière identique, pas plus qu'ils ne bénéficiaient des mêmes conditions de travail. L'harmonisation, décidée avec les syndicats, se fit généralement sur le mieux-disant, occasionnant de nombreux surcoûts.

<sup>2</sup> La croissance du budget s'explique ainsi en partie par un effort d'investissement accru depuis 2003. Le précédent maire de Toronto avait limité au maximum les investissements publics pour éviter une hausse d'impôt. Cette politique, fiscalement bénéfique, a cependant eu de désastreuses conséquences pour le bon fonctionnement de Toronto, conduisant le nouveau maire à engager d'importants travaux de voirie et d'aménagements pour combler le retard accumulé.

### En savoir plus

- Boudreau, J.-A. 1999. « Megacity Toronto: Struggles Over Differing Aspects of Middle-Class Politics », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, n° 4, p. 771-781.
- Cohen, É. 2005. *Le Nouvel âge du capitalisme*, Paris : Fayard.
- Frisken, F. (éd.). 1994. *The Changing Canadian Metropolis: A Public Policy Perspective*, Berkeley : Institute of Governmental Studies Press, University of California.
- Ghorra-Gobin, C. 2005. « De la ville à l'urban sprawl. La question métropolitaine aux États-Unis », *Cercles*, n° 13, p. 123-134.
- Hulbert, F. 2006. « Réforme municipale au Canada et au Québec : la recomposition géopolitique des agglomérations », *Norois*, vol. 199, p. 11-23.
- Ibbitson, J. 1997. *Promised Land: Inside the Mike Harris Revolution*, Toronto : Prentice Hall.
- Inin, E. F. et Wolfson, J. 1999. *The Making of the Toronto Megacity: An Introduction*, Toronto : Urban Studies Programme, Division of Social Science, York University.
- Keil, R. 1998. « Globalization makes states: perspectives of local governance in the age of the world city », *Review of International Political Economy*, vol. 5, n° 4, p. 616-646.
- Lefèvre, C. 1998. « Metropolitan government and governance in Western countries: a critical review », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 1, p. 9-25.
- Moloney, P. 2006. « Toronto's reserve funds are depleted, despite promises amalgamation would save millions », *Toronto Star*, 6 août.
- Orfield, M. 2002. *American Metropolitics: The New Suburban Reality*, Washington, DC : Brookings Institution Press.
- Ostrom, T., Tiebout, C., et Warren, R. 1961. « The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry », *The American Political Science Review*, vol. 55, n° 4, p. 831-842.
- Sancton, A. 2000. *Merger Mania: The Assault on Local Government*, Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.

**Guillaume Poiret** est docteur en géographie et aménagement, agrégé de géographie. Sa thèse portait sur les adaptations de Toronto face à la globalisation. Il enseigne actuellement à l'École normale supérieure (Ulm) et travaille au sein du laboratoire « Espaces, nature et culture » (UMR 8185 ; CNRS) de l'université Paris-4 Sorbonne.

### Pour citer cet article :

Guillaume Poiret, « Fusion métropolitaine à Toronto : un bilan contrasté », *Métropolitiques*, 5 juin 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Fusion-metropolitaine-a-Toronto-un.html>.