

**Le discours sur la démocratie locale et la compétitivité métropolitaine**  
Le cas de Toronto <sup>1</sup>

Julie-Anne Boudreau  
*Assistant Professor*  
Department of Political Science  
York University, Toronto

et

Roger Keil  
*Associate Professor*  
Faculty of Environmental Studies  
York University, Toronto

Article préparé pour le colloque "La gouvernance métropolitaine: recherche de cohérence dans la complexité" qui se tiendra à Montréal les 7 et 8 octobre 2004

---

<sup>1</sup> Cette communication présente des résultats préliminaires du projet de recherche pluriannuelle « Gouvernance métropolitaine et compétitivité internationale: les exemples de Montréal et Toronto », financé par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (subvention no 410-2003-1207). Nos collègues Pierre Hamel et Bernard Jouve ont travaillé sur Montréal. Nous limitons ici nos remarques au cas de Toronto. Nous tenons à remercier Douglas Young, Punam Khosla, Cenk Aygul et Stephanie Rutherford pour leur assistance de recherche.

## **Le discours sur la démocratie locale et la compétitivité métropolitaine**

### Le cas de Toronto

Au cours des années 1990, la scène politique métropolitaine a connu des bouleversements importants qui ont changé la façon dont les acteurs étatiques légitiment les politiques publiques et, plus généralement, le processus de prise de décision politique. On a vu l'apparition d'une vision de plus en plus régionaliste de la gouvernance municipale, laissant de côté l'approche dominante des villes-centre au profit de ce que nous avons appelé ailleurs la « suburbanisation » de la politique métropolitaine (Keil et Boudreau, forthcoming). Autrement dit, alors que les villes-centre ont longtemps dominé la scène métropolitaine, celles-ci ont été contraintes (de gré ou de force) à collaborer plus étroitement avec leurs banlieues où se poursuivent croissance démographique et économique. Le discours sur la compétitivité internationale se construit d'abord et avant tout à partir d'une vision régionaliste de la métropole. De plus, la prise de décision métropolitaine peut difficilement être comprise sans un examen pointu des dynamiques intergouvernementales où les luttes métropolitaines pour de nouvelles sources de revenu et de nouvelles compétences politiques s'ajoutent aux tensions existantes entre le fédéral et les provinces.

À ceci s'ajoute l'évolution dans le discours des acteurs sociaux, avec une place de plus en plus centrale réservée à la « démocratie locale ». Alors que les dirigeants métropolitains et autres acteurs politiques s'évertuaient à « ajuster » par le biais de diverses réformes les institutions métropolitaines à ce qu'ils percevaient comme les nouvelles exigences de la compétition mondiale et néolibérale, une résistance sociale s'organisait. Les points conflictuels demeurent sensiblement les mêmes que ceux identifiés par les analystes urbains des années 1970, à savoir des luttes entre la « valeur d'usage » et la « valeur d'échange », ou en langage plus contemporain, entre les besoins perçus de la compétitivité et les besoins des résidents locaux (Castells, 1972; Molotch, 1976; Castells, 1983; Cox et Mair, 1988; Jonas et Wilson, 1999). Cette nouvelle vague de mobilisation sociale centrée sur les besoins locaux a cependant été ré-étalonnée de deux façons : 1) les luttes urbaines locales sont de plus en plus reliées entre elles, à l'échelle nationale et transnationale (on pense par exemple au mouvement altermondialiste contre la privatisation de l'eau), 2) l'imaginaire politique encadrant ces luttes urbaines dépasse largement l'échelle locale ; les citoyens conçoivent leur lutte comme partie intégrante d'une lutte mondiale opposant le néo-communitarisme et le néolibéralisme.

Cette communication se penche sur les raisons pour lesquelles les résidents des grandes métropoles nord-américaines ont recours au langage de la « démocratie locale » pour justifier leurs luttes contre les réformes métropolitaines. On se demande qui utilise ce discours et ce que l'on veut dire par démocratie locale. De plus, l'élaboration et la mise en œuvre de réformes métropolitaines sont explorées de plus près pour le cas de Toronto. Comment les acteurs ont-ils légitimé ces réformes, pourquoi ont-ils opté pour ces solutions et à quels problèmes voulaient-ils répondre ? Nous débutons par un bref survol des réformes métropolitaines mises en œuvre à Toronto depuis 1995, suivi d'un panorama de certaines luttes urbaines. Par la suite, nous explorons les deux discours de légitimation, celui de la compétitivité internationale et celui de la démocratie locale. Nous terminons par quelques réflexions sur les conséquences actuelles de ces réformes.

### **Panorama des réformes métropolitaines à Toronto depuis 1995**

Élu en 1995 sur la base d'un programme prônant une « révolution du bon sens » (*Common Sense Revolution*), le Parti Conservateur de l'Ontario, avec Mike Harris à sa tête, s'est

immédiatement engagé dans une série de réformes visant à « diminuer la taille de l'État » et « réduire le nombre de politiciens ». Ayant promis de réduire le fardeau fiscal des contribuables de 30 % tout en ramenant le déficit public à zéro, M. Harris devait substantiellement réduire les dépenses gouvernementales, ce qu'il fit en commençant par les systèmes de sécurité sociale et d'éducation. Ces réformes ont affecté les relations entre la province et les municipalités, qui sont partiellement responsables du financement de l'éducation et de la sécurité sociale. Suite aux nombreuses politiques de réaligement fiscal entre la province et les municipalités (connues en anglais sous le nom de *downloading*), le gouvernement Harris en est venu aux fusions municipales.

En effet, en décembre 1996, le gouvernement Harris annonce son intention de forcer la fusion des six municipalités locales de Métro Toronto.<sup>2</sup> Le cœur urbanisé de l'agglomération du Grand Toronto sera désormais une seule entité politique. Le reste du Grand Toronto, les nouvelles banlieues dite « du 905 » en référence à leur code téléphonique régional différent de celui du centre, seront épargnées et maintiendront une structure politique à deux niveaux (les municipalités locales et leur entité régionale). Le centre métropolitain, structuré à deux niveaux depuis 1953 (avec des municipalités locales et le Conseil métropolitain de Toronto), est devenu une unique municipalité gigantesque, la plus grande du Grand Toronto.

Comme nous le décrivons plus bas, les motifs gouvernementaux ayant mené à la fusion de Toronto sont assez divers : affaiblir le régime de centre-gauche de Toronto au sein d'une province conservatrice, réingénierie étatique et bureaucratique, service rendu aux élites des affaires de Bay Street (l'équivalent canadien de Wall Street), ainsi de suite. Il semble cependant que tous ces motifs soient reliés à la montée en puissance, tant dans les cercles politiques que technocratiques, du discours sur le rôle de l'État dans la croissance économique et la compétitivité internationale. L'État est longtemps intervenu pour stimuler la croissance économique nationale. Cependant, les années 1990 ont apporté une vision différente de ce rôle de l'État, qui, quoiqu'en dise l'idéologie néolibérale, demeure vigoureusement interventionniste. Les modalités de cette intervention et sa légitimation ont toutefois évolué par rapport à l'époque du keynésianisme. L'exemple des politiques de développement économique en Ontario est probant.

Au cours des trois décennies qui ont suivi la Deuxième guerre mondiale, les politiques de développement économique demeuraient une compétence gardée jalousement par les bureaucrates fédéraux. C'est au cours des années 1980, comme dans la plupart des pays industrialisés, que le Canada décentralise ces compétences, donnant ainsi beaucoup plus d'autonomie aux provinces dans l'élaboration des politiques industrielles. Au début des années 1990, les provinces doivent faire face, non seulement à cette décentralisation, mais également à un transfert vers les provinces de plusieurs responsabilités fiscales. Les finances provinciales en sont lourdement affectées. Le gouvernement NPD (centre-gauche) alors au pouvoir en Ontario réagit avec une politique de croissance économique basée sur l'approche délibérative afin de compenser les coupures imposées au niveau fédéral. Les leaders syndicaux, patronaux et communautaires sont convoqués par les représentants provinciaux autour de tables de

---

<sup>2</sup> L'agglomération du Grand Toronto est composée de trois échelles géographiques : 1) le Grand Toronto (GTA) composé des nouvelles banlieues en plein essor, totalisant 4,68 millions de population, soit environ 41% de la population de l'Ontario et 15% de la population canadienne, et une superficie de 4 400 km<sup>2</sup>, 2) la nouvelle Mégacité de Toronto (anciennement organisée en deux niveaux avec 6 municipalités locales et le Conseil de Métro Toronto) avec 2,48 millions de population et 632 km<sup>2</sup> de superficie, et 3) l'ancienne ville-centre de Toronto (désormais fusionnée avec ses banlieues d'après-guerre) avec une population de 654 000 habitants.

concertation (organisées par secteur industriel), afin de développer des stratégies pour améliorer la productivité. Les gens d'affaire n'ont cependant jamais vraiment cru en ces tables de concertation, et la sévère récession de 1989-93 a vite contraint le NPD à rediriger ses priorités vers des résultats plus immédiats (création d'emploi, contrôle du déficit public) (Bradford, 2003).

Lorsque Mike Harris est élu en 1995, il promet de « limiter l'influence des groupes d'intérêts » qui étaient considérés l'épine dorsale de la politique de croissance économique du gouvernement NPD. La base électorale du Parti Conservateur n'étant certes pas à Toronto mais bien dans les banlieues et dans les petites municipalités, le gouvernement Harris a largement donné aux instances municipales la responsabilité de mettre en œuvre et de gérer le développement économique. Pour ce faire, il semblait nécessaire de réorganiser le monde municipal par les fusions, par la diminution du nombre de Conseils scolaires et par la promotion d'alliances entrepreneuriales locales. Tel que le décrit John Ibbitson, Mike Harris n'a « découvert » le pouvoir économique des grandes agglomérations urbaines que lors d'une mission commerciale où il a « trébuché dans le monde moderne des cités-états, des zones économiques dominés moins par les gouvernements nationaux –et encore moins par les administrations provinciales—que par les conurbations, une économie mondiale dynamique grâce aux *hubs* urbains » (Ibbitson 1997: 241-2, cité dans Bradford, 2003: 1018).

À partir du moment où le gouvernement provincial s'est mis à concevoir les centres urbains comme sites stratégiques de croissance économique, l'approche sectorielle privilégiée par le gouvernement précédent a vite été perçue comme désuète. Conséquemment, les efforts déployés pour rassembler syndicats, entrepreneurs et le secteur communautaire ont été repoussés et remplacés par des incitatifs à la création de coalitions urbaines de gens d'affaire. En 1998, le gouvernement a mis sur pied le Conseil de l'emploi et de l'investissement de l'Ontario (CEIO), composé de représentants du monde des affaires et du gouvernement provincial. Le Conseil a avisé le gouvernement de poursuivre sa politique de fusions municipales, tout en modernisant la Loi sur les municipalités afin de leurs permettre de stimuler la croissance économique en leurs procurant des outils essentiels : la capacité de mobiliser des fonds privés pour financer les équipements municipaux, la capacité de développer des services régionaux et la formation de grappes (*clusters*) industrielles.<sup>3</sup>

Suite à sa réélection en 1999, M. Harris crée la *Ontario SuperBuild Corporation* (initiative SuperCroissance) en la dotant d'un budget de 20\$ milliards pendant 5 ans avec le mandat de coordonner le développement de partenariats publics-privés et de conseiller le cabinet provincial sur les possibilités de privatisation des infrastructures publiques. En 2001, on crée au Ministère du Développement économique et du Commerce une nouvelle section bureaucratique entièrement vouée à la croissance économique urbaine. Un *Prosperity Demonstration Fund* apparaît également au sein du CEIO. En septembre 2002, certaines municipalités ont obtenu le droit de créer des zones assorties d'incitatifs fiscaux afin d'attirer des entreprises, tout en bénéficiant des Obligations de financement de projets offertes par la province afin de couvrir 50% des coûts des intérêts sur un emprunt servant à développer

---

<sup>3</sup> Au même moment, la société civile se mobilisait pour la modernisation de la Loi sur les municipalités. Connue sous le nom de *Charter movement* (formé suite à la mobilisation contre les fusions municipales en 1997), on demandait plus d'autonomie pour Toronto au sein de la province au nom de la « démocratie locale » plutôt que de la croissance économique. Ce sont les gens d'affaire qui ont cependant gagné lorsque le gouvernement de l'Ontario a modifié la Loi sur les municipalités afin de permettre aux municipalités de créer des corporation de développement économique et de zones d'encouragement des entreprises (*Business Improvement Areas*) (pour un survol des transferts d'idées dans l'élaboration de telles politiques publiques, voir Mossberger, 2000).

équipements et infrastructures. La *SuperBuild Corporation* et le Ministère des Affaires municipales et du Logement ont également organisé des ateliers de formation de partenariats publics-privés destinés aux employés municipaux et aux entrepreneurs (Bradford, 2003).

Toutes ces réformes ont certes plu aux entrepreneurs. En s'appuyant sur les mécanismes du marché et sur des contrats légaux plutôt que sur une approche délibérative comme l'avait fait le gouvernement NPD, les Conservateurs ont créé les conditions idéales pour la formation d'alliances entre les grandes corporations internationales et le secteur financier si puissant à Toronto, et les petites et moyennes entreprises (PME). Cependant, alors que le Metro Board of Trade était satisfait de la plupart de ces réformes, les politiques de *downloading* (transférant aux municipalités une bonne partie des coûts des services sociaux) mises de l'avant par le gouvernement Harris lui a fortement déplu. Toutefois, selon le Board, les effets négatifs d'un tel fardeau sur les taxes foncières ont été quelque peu tempérés par le programme *SuperBuild* qui réinjectait des fonds provinciaux dans les équipements municipaux, ainsi que par le plafond imposé sur les taxes foncières commerciales. Il n'en demeure pas moins que la réorganisation fiscale n'a pas manqué d'affecter la qualité de vie à Toronto.<sup>4</sup>

C'est ainsi qu'au début des années 2000, tel que décrit plus bas, l'élite des affaires à Toronto se mobilise pour demander un Nouveau pacte pour les villes. Le panorama politique de Toronto a radicalement changé à l'automne 2003 avec l'élection d'un nouveau maire de centre-gauche, David Miller, avec la cuisante défaite du Parti Conservateur aux élections provinciales, et l'arrivée au pouvoir du nouveau chef du Parti Libéral fédéral, Paul Martin. Le nouveau gouvernement fédéral a promis plus de revenus pour les villes et pour les équipements publics.<sup>5</sup> On voit émerger à tous les niveaux gouvernementaux un consensus sur la nécessité de prioriser un nouvel agenda urbain après près d'une décennie de « suburbanisation » de la politique.

Le discours politique demeure toutefois centré sur les questions de croissance économique et de compétitivité internationale. En effet, ces nombreuses réformes mises en place depuis 1995 ont non seulement permis la montée en puissance d'une élite sociopolitique faisant de la croissance économique et de la compétitivité l'objectif principal de toute nouvelle décision concernant Toronto, mais ont également autorisé une critique du régime réformiste de Toronto (qui était au pouvoir de 1972 à 1998) provenant des éléments plus à gauche sur le spectre politique (Boudreau, 2004).

### **Panorama des mobilisations citadines**

Toronto est connue pour sa culture politique participative, surtout depuis la montée au pouvoir des réformistes dans les années 1970.<sup>6</sup> Ce régime politique réformiste ne se limitait pas aux mécanismes de démocratie locale mis en place par la municipalité de Toronto, faisant de l'aménagement urbain un exercice politique et non strictement technique. Il avait également une traduction sur le comportement politique, faisant de la ville-centre un pôle de gauche ou centre-

---

<sup>4</sup> La raison première de cette détérioration est la coupe aveugle dans les programmes sociaux et dans le programme d'aide au logement. De plus, les incitatifs provinciaux pour le développement d'équipements urbains ont ignoré les besoins d'entretien des équipements existants (couper des rubans pour de nouveaux projets rapportent plus de votes que de réparer des fuites dans le métro...).

<sup>5</sup> Suite aux critiques provenant des plus petites municipalités, Paul Martin a changé de vocabulaire. Il parlait auparavant d'un Nouveau pacte pour les villes (*New Deal for Cities*), ce qui impliquait de prioriser les grandes villes canadiennes plutôt que de parler généralement de toutes les municipalités (urbaines ou rurales) comme c'est le cas lorsqu'on utilise le terme « collectivités ».

<sup>6</sup> Cette section s'inspire largement de l'analyse publiée dans (Boudreau, 2004).

gauche. Les réformistes ont créé de nombreuses commissions citoyennes. La Ville se distinguait par ses nombreux services et programmes d'aide financière tels la prévention contre le sida, la lutte contre la violence, l'aide aux services de garde, la prévention de l'abus de drogues, la lutte contre la pauvreté et l'itinérance, la subvention de programmes de loisirs, le Conseil des arts de Toronto, etc. Cette culture participative contrastait avec l'inclinaison politique des banlieues, qui constituaient des alliées politiques du gouvernement provincial conservateur. Au niveau provincial, le comportement électoral des résidents de la ville-centre de Toronto penche historiquement vers le centre-gauche (Nouveau Parti Démocratique ou NPD et Parti Libéral), alors que dans les banlieues, ce sont les Conservateurs qui l'emportent.

Dès ses débuts, le mouvement réformiste était déchiré entre une faction plus conservatrice, préoccupée par la préservation des quartiers centraux, des valeurs immobilières, des espaces verts, etc. et une faction plus radicale dont la préoccupation principale était la disponibilité de logements à prix abordable et la justice sociale. Les réformistes plus conservateurs ont réussi à marginaliser les éléments plus radicaux qui cherchaient à mobiliser un mouvement non confiné aux classes moyennes en formant une coalition en faveur de la justice sociale. L'ancrage des réformistes dans un mouvement de classe moyenne urbaine a certes fait contrepoids au conservatisme de droite du gouvernement provincial, mais n'a pas réussi à mobiliser un bon nombre résidents de Toronto pour qui les préoccupations réformistes n'étaient pas congruentes avec leurs luttes pour la justice sociale.

Cette tension était centrale au sein du mouvement *Citizens for Local Democracy* (C4LD). Formé par l'ancien maire réformiste John Sewell suite à l'annonce des fusions municipales, le C4LD a mené une bataille acharnée contre les réformes métropolitaines imposées par le gouvernement Harris (Boudreau, 2000). Elle durera jusqu'en avril 1997, lorsque le gouvernement réussira à faire voter par sa majorité à l'assemblée législative de l'Ontario, la loi 103 créant la nouvelle ville de Toronto (qui sera effective le 1<sup>er</sup> janvier 1998). Le C4LD était une coalition non-partisane servant de point de ralliement pour les résidents s'opposant à la fusion. De toutes couleurs politiques, ces résidents s'entendaient sur deux points centraux : l'importance de la démocratie locale et d'une vie de quartier dynamique supportée par une morphologie urbaine dense et mixte. Le mouvement a vite fait d'attirer énormément d'attention médiatique, de mobiliser des milliers de résidents pour des réunions hebdomadaires et diverses actions de pression (manifestations, référendum municipaux, pressions auprès des partis d'opposition pour l'organisation de tactiques de délai du vote du projet de loi à l'assemblée législative provinciale, campagnes de lettres, participation massive aux audiences publiques sur le projet de loi 103, poursuite légale contre le projet de loi, etc.).

Le mouvement de résistance aux fusions et autres réformes métropolitaines du gouvernement provincial a certes mobilisé plusieurs milliers de militants et dominé l'agenda politique pendant plusieurs mois. La plupart de ces militants étaient résidents des quartiers centraux, issus de la classe moyenne, doté d'un niveau d'éducation universitaire et travaillant dans des secteurs qui avaient été durement attaqués par les politiques du gouvernement néolibéral de Mike Harris (fonctionnaires, enseignants, employés municipaux, artistes, professionnels des médias). Cet ancrage de classe lié à un présupposé urbain et la mise en marge de revendications plus radicales émanant des groupes d'immigrants, des mouvements contre la pauvreté, des mouvements contre le harcèlement des sans-abris et *squeegee kids*<sup>7</sup> a exposé le C4LD et les réformistes aux critiques de la gauche. La droite a évidemment également joué un rôle central dans la décision du gouvernement provincial d'imposer la fusion. Une des conséquences

---

<sup>7</sup> Les *squeegee kids* constituent un mouvement de jeunes proposant une critique sociale et une culture alternative.

politiques de cette fusion a été la dilution des forces réformistes dans un conseil municipal dominé par des conseillers proches des conservateurs provinciaux.<sup>8</sup> Mais au-delà de l'appartenance partisane des conseillers municipaux, plusieurs observateurs et activistes dénoncent la (re)consolidation d'une machine élitiste en faveur du développement économique à tout prix, axée sur la création d'un environnement urbain dense, vert, festif, sécuritaire et attractif pour une main d'œuvre aisée qui vient gonfler les rangs de la nouvelle économie. Depuis la fusion, la croissance économique est redevenue prioritaire sur l'agenda politique, facilitée par une série de politiques provinciales et municipales : le *Safe Street Act* rendant illégal les *squeegee kids* et la mendicité dans les espaces publics, la légalisation de la semaine de travail de 60 heures, l'assouplissement des règlements d'urbanisme, l'élimination des programmes de logements publics, des programmes de contrôle des loyers, l'instauration d'une politique de nettoyage des sols contaminés plus flexible afin d'accélérer le redéveloppement, la priorisation de programmes de redéveloppement donnant à la ville une vitrine mondiale (revitalisation des zones riveraines, jeux olympiques), encouragement de la conversion de logements locatifs ou de sites industriels en copropriétés fermées, etc.

Le panorama des mobilisations citoyennes à Toronto ne se limite pas aux activités des réformistes. Depuis la fin des années 1980, plusieurs activistes se sont battus contre l'Accord de Libre-Échange avec les États-Unis (1988), ensuite contre l'Aléna (1994). Ces coalitions se sont transformées en luttes contre les coupures dans les programmes sociaux, dont l'apogée était la série de *Days of Action* en Ontario. À Toronto, cette journée d'octobre 1996 a complètement paralysé la ville. Les enseignants, professeurs d'université et assistants ont chacun voté la grève, ce qui a fortement perturbé le système d'éducation pendant plusieurs mois. La participation de Toronto aux manifestations contre la guerre en Iraq à l'hiver 2003 était également considérable. Elle s'inscrit dans la mobilisation altermondialiste et la création d'un Forum social à Toronto (Conway, 2004). À ceci s'ajoute également la mobilisation continue de la *Ontario Coalition Against Poverty*, les luttes contre la brutalité policière et le profilage racial, la coalition de banlieusards et résidents du centre pour préserver la *Oak Ridges Moraine* des ravages de l'étalement urbain, ainsi que plusieurs organisations communautaires beaucoup moins connues des médias.

Il ne fait aucun doute que Toronto est une ville qui vibre au gré des luttes politiques et sociales. Ce qui est moins connu c'est que depuis la seconde moitié des années 1990, plusieurs de ces luttes débordent de la ville-centre afin d'inclure les banlieues et autres métropoles canadiennes. C'est d'ailleurs cette mobilisation métropolitaine qui domine actuellement l'agenda politique avec un amalgame de références à la compétitivité internationale et à la démocratie locale. Contrairement à l'opposition claire entre ces deux référents (valeur d'échange contre valeur d'usage) dans les luttes des trois dernières décennies du 20<sup>e</sup> siècle, on assiste actuellement à la montée en puissance d'un compromis entre ces deux pôles discursifs et idéologiques. Ce compromis s'accompagne d'un consensus de plus en plus généralisé au sein des acteurs gouvernementaux et des citoyens sur la nécessité de prioriser la ville. Ce consensus est né de la mobilisation d'une coalition de syndicats, universités, associations communautaires et du Metro Board of Trade. Connue sous le nom de la *Toronto City Summit Alliance* (TCSA), ce mouvement porte main forte aux efforts des maires des grandes villes canadiennes (dont le leadership de l'ancien maire de Winnipeg, Glenn Murray, est bien connu) qui, à l'initiative de la

---

<sup>8</sup> Le maire de Toronto, Mel Lastman, a été élu à deux reprises entre 1998 et 2003. Ancien maire de la banlieue de North York, M. Lastman a une vision politique conservatrice, pro-développement et populiste. La proportion de conseillers municipaux à tendance conservatrice était plus importante que dans le conseil municipal de l'ancienne ville-centre de Toronto jusqu'à l'élection du nouveau maire réformiste, David Miller, en novembre 2003.

très vénérée Jane Jacobs, se sont regroupés pour faire pression au niveau fédéral pour plus de revenus pour les villes.<sup>9</sup>

L'objectif principal de la TCSA est de procurer à Toronto les outils nécessaires pour augmenter la qualité de vie et la compétitivité de la ville. Son manifeste d'avril 2003 réclame (en ordre de présentation dans le texte) : un nouveau pacte fiscal pour les villes, un réinvestissement dans les équipements urbains, une attention particulière pour raviver le tourisme, la création d'une alliance de recherche de renommée mondiale afin de participer pleinement à l'économie du savoir, un réinvestissement dans les « besoins humains » (développement de la petite enfance, éducation publique, éducation post-secondaire), une stratégie pour devenir un « centre d'excellence dans l'intégration des immigrants », une stratégie pour régler la crise du logement abordable et des services communautaires, un réinvestissement dans les arts et la culture [Toronto City Summit Alliance, 2003 #83].

Quoique regroupée à l'initiative de l'ancien maire de Toronto, Mel Lastman, la TCSA demeure relativement autonome. Étant donné la composition particulière de ses adhérents, il convient de s'y attarder un peu. Les réseaux personnels des participants à la coalition lui procurent beaucoup d'influence. Une de ses caractéristiques sociologiques principales est que plusieurs des participants à la coalition proviennent de ce que D. Paul appelle la « classe capitaliste transnationale » (CCT), c'est-à-dire les présidents-directeur-général (PDG) de grandes corporations internationales, les propriétaires de PME, les bureaucrates, politiciens et professionnels axés vers l'internationalisation, ainsi que la classe moyenne urbaine orientée vers la consommation (Paul, 2002).

Alors que les travaux sur les coalitions de croissance insistent sur le processus de formation d'alliances entre politiciens et entrepreneurs locaux (Molotch, 1976; Stone, 1989), ce qui se passe au sein de la TCSA est plutôt un effort de ralliement des élites transnationales, des PME et des résidents de classe moyenne préoccupés par leur qualité de vie. Nous l'avons vu, c'est derniers ont habituellement tendance à s'opposer aux politiques de développement des grandes corporations puisqu'elles affectent négativement la qualité de vie immédiate dans les villes. Les syndicats et les PME, qui avaient en grande majorité lutté contre les accords de libre-échange et donc contre les grandes corporations transnationales, se retrouvent donc main dans la main avec celles-ci. Au sein de la TCSA, les politiciens sont instrumentalisés et l'attention est portée vers un front ralliant des acteurs traditionnellement opposés afin de demander à l'État *plus* d'intervention dans le maintien de la qualité de vie. Nos entretiens nous portent même à conclure qu'un des motifs derrière cette mobilisation des élites économiques de Toronto est d'obtenir plus de puissance par rapport au gouvernement national. Par exemple, un des cadres supérieurs interviewés nous mentionnait que la TCSA procure aux entrepreneurs transnationaux de Toronto la structure organisationnelle nécessaire afin de faire pression sur le Parti Libéral fédéral pour qu'il discipline ses députés ayant fait des remarques anti-américaines lors de la guerre contre l'Iraq à l'hiver 2003.

---

<sup>9</sup> Plusieurs des acteurs impliqués au sein de la TCSA ont également participé au *Charter Movement* qui avait pris son envol suite à la fusion de 1998, sous le leadership du philanthrope Alan Broadbent (Rowe, 2000). Pour une analyse plus approfondie des divergences au sein de ce mouvement, voir (Keil et Young, 2003).

## La légitimation des réformes: compétitivité et démocratie locale

Nous pouvons donc distinguer trois périodes récentes dans le processus politique (c'est-à-dire, les pressions sociales, l'identification de problèmes et la formulation de solutions) menant à la mise en œuvre de réformes métropolitaines à Toronto :

- 1) La *période réformiste* (1972-1995), c'est-à-dire de la prise de pouvoir des réformistes dans l'ancienne Ville de Toronto dans les années 1970 à l'élection du gouvernement Harris au niveau provincial. Lors de cette période, les politiques municipales étaient dominées par la ville-centre. Le conflit principal était celui qui oppose promoteurs/entrepreneurs (valeur d'échange) et résidents locaux (valeur d'usage) ;
- 2) La *période néolibérale anti-étatique* (1995-2003), c'est-à-dire de la prise de pouvoir du gouvernement Harris à la défaite des Conservateurs en 2003. C'est alors que les banlieues et leurs intérêts prennent le dessus par rapport à la ville-centre (« suburbanisation » de la politique métropolitaine). Le conflit principal demeure celui qui oppose croissance économique (valeur d'échange) et qualité de vie/démocratie locale (valeur d'usage). Cependant, ce point de tension est ré-étalonné à l'échelle nationale et transnationale par des alliances entre groupes locaux de diverses villes et par une reconceptualisation des enjeux comme débordant les spécificités locales en les inscrivant dans des luttes mondiales ;
- 3) La *période du néoréformisme néolibéral* (2003- ?) débutant avec l'élection du Maire Miller et le Nouveau pacte pour les collectivités du gouvernement de Paul Martin au niveau fédéral. Cette période se caractérise par une régionalisation (plutôt qu'une « suburbanisation ») des politiques métropolitaines, et par un consensus (tant du côté des promoteurs transnationaux et locaux que des réformistes et des politiciens) sur la nécessité de miser sur la valeur d'usage (qualité de vie et démocratie locale) afin d'assurer une croissance de la valeur d'échange (compétitivité et croissance économique). Ce consensus exige donc plus d'intervention étatique dans le maintien de la qualité de vie.<sup>10</sup>

Les périodes néolibérale anti-étatique et néoréformiste néolibérale correspondent à ce que Brenner et Théodore considèrent comme l'évolution du projet néolibéral depuis la période franchement anti-étatique de Reagan et Thatcher (de la fin des années 1970 au début des années 1990) alors que les coupures dans les programmes d'intervention de l'État étaient encouragées par les turbulences macroéconomiques. Actuellement, nous en sommes plutôt à la normalisation et la diffusion du néolibéralisme qui s'effectue par un processus de réappropriation par l'État des critiques promulguées par les activistes (Brenner et Theodore, 2002). En termes de légitimation donc, le projet néolibéral a d'abord été ouvertement idéologique (la nouvelle droite réagissant à la nouvelle gauche des années 1970 en puisant dans les travaux de Hayek et Friedman), se calant sur un discours à propos des exigences de la compétitivité et de la mondialisation.

---

<sup>10</sup> Par exemple, la qualité de vie à Toronto est considérée le premier avantage comparatif de la ville. Un document préparatoire pour le nouveau Plan officiel d'urbanisme explique : « La qualité de vie est le premier plaisir qu'offre notre ville et notre plus grand avantage compétitif. Une meilleure qualité de vie mène à une compétitivité économique améliorée, ce qui apportera prospérité. Une prospérité en croissance apporte plus d'investissements dans les trois piliers de la vie urbaine – les infrastructures communautaires, la santé et l'environnement, et les fondements économiques. Tout ceci nous ramène encore à une meilleure qualité de vie » (City of Toronto, 2000: 2).

Prenons par exemple la réforme métropolitaine la plus marquante de cette période à Toronto, la fusion municipale. Le factum du gouvernement de l'Ontario légitimant les fusions lors de la poursuite judiciaire entamée par le C4LD explique que celles-ci :

1. améliorent la santé fiscale et économique de Toronto et du Grand Toronto ;
2. accroissent le potentiel compétitif de Toronto sur la scène économique mondiale ;
3. éliminent un niveau gouvernemental afin d'améliorer l'accès et la transparence;
4. complètent l'unification des services afin de stopper la compétition entre les municipalités ;
5. créent des conseils communautaires et des comités bénévoles, ce qui coûte beaucoup moins cher que le « vrai » gouvernement ; et
6. éliminent les chevauchements et le gaspillage (cité dans Milroy, Campsie et al., 1999: 164-165).

La rhétorique du gouvernement Conservateur souligne constamment les thèmes de l'austérité fiscale, de l'efficacité et de l'exploitation des ressources bénévoles locales. Ces politiques sont présentées comme une réponse aux pressions des contribuables qui en ont assez de l'État et des politiciens :

Bien avant la *Common Sense Revolution*, les gens nous ont dit que les Ontariens sont parmi les plus gouvernés du monde. ... ces coûts ont aggravé notre dette publique et, si on ne les contrôle pas, ils seront transmis à nos enfants. Alors aujourd'hui nous franchissons une autre étape vers la réduction de la taille et du coût du gouvernement afin de faire mieux avec moins. ... Notre message, M. le Président, est ceci : « Les économies commenceront au sommet de la hiérarchie » ... Alors que nous réduisons la taille du secteur public, nous diminuons les impôts afin de créer des emplois et nous éliminons les obstacles à la croissance économique (Harris, 1996).

La période actuelle de normalisation et de diffusion du projet néolibéral (ce que nous appelons pour Toronto le néoréformisme néolibéral) exige cependant une forme plus subtile de légitimation. Les références idéologiques sont atténuées par une appropriation des critiques sociales du néolibéralisme. D'une part, le gouvernement utilise de plus en plus le langage de la démocratie locale et de la qualité de vie, ce qui est particulièrement évident dans le discours du maire néoréformiste David Miller. D'autre part, les acteurs sociaux s'approprient le projet néolibéral mis de l'avant par l'État à travers de nouvelles formes de socialisation (encouragement des initiatives communautaires et bénévoles par l'État, incitatifs à la formation d'alliances entrepreneuriales locales et ainsi de suite). Il s'agit donc de comprendre non seulement le discours de légitimation élaboré par l'État pour convaincre les citoyens de l'importance des réformes métropolitaines, mais également les interactions sociales et les processus de socialisation qui mettent discrètement en œuvre le projet néolibéral sous la bannière du réformisme.

Ainsi, ce passage du néolibéralisme anti-étatique au néolibéralisme diffus et normalisé se traduit par des nuances dans le type de réformes municipales mis de l'avant. On passe : a) d'une période de démantèlement du support provincial et fédéral pour les villes (*downloading*) à l'encouragement de l'entrepreneuriat urbain ; b) de l'austérité fiscale à l'ouverture de nouvelles sources de revenus pour les municipalités ; c) de la décentralisation des services sociaux à l'expansion et l'encouragement des services communautaires et bénévoles ; d) du démantèlement des mécanismes de démocratie locale représentative à la création de nouveaux points d'accès « démocratiques » pour le secteur privé ; e) de l'élimination des monopoles

publics dans la provision de services à la mise sur pieds de partenariats publics-privés ; f) du rééquilibrage des formules de péréquation nationale à des stratégies privilégiant le développement du potentiel économique des villes mondiales ; g) de l'érosion des solutions élaborées localement à l'imposition de *best practices* ; ainsi de suite (Brenner et Theodore, 2002: 22-25).

Concrètement, ces trajectoires néolibérales ont créé des réseaux dirigés par les gens d'affaire qui participent pleinement à la politique urbaine, de nouvelles formes de développement économique (priorisant les grappes industrielles et le *branding*), des programmes communautaires visant à soulager la marginalisation sociale et de nouvelles institutions métropolitaines. Un tel programme, dans le contexte canadien, est repris dans le Nouveau pacte pour les collectivités. Il existe à Toronto un tel consensus sur l'importance de ce programme (tant à gauche qu'à droite du spectre politique) que nous posons la question : Comment ce consensus est-il apparu ?

Les trois nouveaux gouvernements ayant pris le pouvoir à l'automne 2003 (Toronto, Ontario, Canada) indiquent une première piste : les électeurs en ont eu assez des politiques d'austérité et de coupures. Ils ont réagi à ce E. Soja a nommé la « crise provoquée par la restructuration néolibérale » (Soja, 2000). En effet, le mécontentement grandissait au fur et à mesure que les conséquences du programme néolibéral anti-étatisme des années 1990 devenaient visibles dans les grands centres urbains : une détérioration des équipements urbains, une augmentation importante de la pauvreté et des sans-abris, une crise du logement, une croissance des confrontations racialisées entre jeunes et policiers, ainsi de suite. Cette visibilité des tensions sociales inquiète les gens d'affaire autant que les citoyens et activistes. Mais tout en ayant créé mécontentement et malaise urbain, ces réformes issues de la période néolibérale anti-étatisme ont toutefois permis aux élites économiques de Toronto (qui elles-mêmes faisaient pression à l'époque pour de telles transformations dans le rôle de l'État) de rallier ses ennemis d'antan (réformistes, syndicats, PME) dans un front commun pour demander aux gouvernements provincial et fédéral de se réengager (en procurant financement mais en laissant la prise de décision dans les mains des municipalités) afin de stimuler croissance économique et compétitivité.

Ainsi donc, Elyse Allan, PDG du *Board of Trade*, affirmait lors d'une récente réunion publique que le Board of Trade s'est rendu compte qu'il y a un « besoin pour plus d'intimité entre les entrepreneurs et la ville » afin de « répondre aux besoins des citoyens et non seulement des entrepreneurs », parce que « la compétitivité commerciale est intrinsèquement liée à la compétitivité perçue de la ville » et qu'étant donné la mobilité accrue des employés, « ils vont déménager ailleurs afin de jouir d'une plus grande qualité de vie » si rien n'est fait (réunion publique : *Building Toronto: The Part We Play*, le 25 février 2004). Elle expliquait que lorsque l'ancien maire Lastman a mis en contact les partenaires de ce qui deviendra la *Toronto City Summit Alliance*, les gens d'affaire ont compris qu'ils ont longtemps été exclus des alliances florissantes du temps des réformistes entre les syndicats, la Ville et le secteur communautaire.

L'élite économique avait bien développé des liens étroits avec le gouvernement conservateur depuis 1995, mais elle s'est rendue compte que « la stratégie de lobbying ne fonctionnait plus », alors elle s'est « tournée vers les citoyens ». La formation de la TCSA confirme donc que l'élite économique tente de se tailler un rôle de leadership au sein de la société civile tout en prenant ses distances (symboliquement) du gouvernement provincial dont la délégitimation était criante lors des élections d'octobre 2003. Mme Allan poursuivait : « Nous devons être beaucoup plus visibles et reconnus comme membres de la communauté plutôt que comme égoïstes. ... Nous avons la responsabilité de ne pas laisser les politiciens décider pour nous » (réunion publique : *Building Toronto: The Part We Play*, le 25 février 2004).

Cette mobilisation de plusieurs des secteurs de la société civile pour plus de pouvoirs urbains (dont la TCSA est le leader, avec l'appui des gouvernements provinciaux et municipaux) constitue donc une deuxième piste expliquant l'apparition de ce consensus social qui rappelle le corporatisme keynésien. Mais pourquoi l'élite économique cherche-t-elle à s'allier avec ses opposants des années 1990 ? Il s'agit selon nous d'une caractéristique importante de la période actuelle de néolibéralisme normalisé (plutôt qu'imposé idéologiquement). La mode dans les cercles de politiques publiques est actuellement à l'agglomération (développement *urbain*, grappes industrielles). Cette diffusion rapide de *best practices* dans un contexte mondialisé a certes préparé le terrain à une mobilisation urbaine au sein des élites économiques, qui se sont rendues compte qu'il est désormais plus facile d'influencer le gouvernement national en formant des alliances territorialisées (dans le cas à l'étude une alliance représentant les intérêts de Toronto, légitimée par le support de plusieurs secteurs de la société civile) qu'à travers une stratégie de lobbying sectoriel (lobbying séparé en divers groupes d'intérêts: entreprises, syndicats, secteur communautaire, etc.).

Focaliser ses énergies à l'échelle métropolitaine a l'avantage d'être très accessible aux gens d'affaire. À cause de l'absence d'un cadre institutionnel et gouvernemental rigide à l'échelle du Grand Toronto, les réseaux d'entrepreneurs sont plus aptes à contrôler cet espace politique en capitalisant sur leurs liens étroits avec les dirigeants politiques (liens qui ont d'ailleurs été favorisés par l'affaiblissement des réformistes suite à la fusion de 1998). Cette absence d'institutions gouvernementales permet aux élites économiques de se soustraire des mécanismes traditionnels de légitimation par démocratie représentative, tout en leur procurant une ressource symbolique importante dans la formation de leur discours de légitimation : le renforcement de la démocratie locale.

Comme partout ailleurs, le discours sur la démocratie locale est porteur d'une connotation morale positive. Avec l'écroulement du système de légitimation de l'après-guerre centré sur les bienfaits de la démocratie représentative nationale et du compromis corporatiste entre syndicats, entrepreneurs et État, les gens ont de plus en plus tendance à valoriser la démocratie locale (définie de bien des manières différentes selon les contextes) (Boudreau, 2003). En se mobilisant pour plus de pouvoirs métropolitains, la TCSA utilise pleinement ce discours en reliant directement compétitivité, qualité de vie et démocratie locale.

Ce qui a déclenché le discours sur la démocratie locale dans le cas particulier de Toronto est la bataille du C4LD contre les fusions municipales. Trois arguments principaux avaient été avancés contre les fusions : 1) une ville plus grande diluerait le pouvoir des réformistes de la ville-centre dans un conseil municipal dominé par la culture moins démocratique des banlieues, en plus d'éloigner les élus municipaux des citoyens, il s'agissait donc d'une menace pour la démocratie locale ; 2) malgré le pouvoir constitutionnel de la province en matière municipale, celle-ci était considérée comme illégitime car reposant sur l'imposition aux résidents d'une décision provinciale, sans aucune consultation publique ; et 3) combinée avec des réductions budgétaires affectant les services sociaux et d'éducation, la fusion menaçait la démocratie locale en favorisant le développement d'un régime politique local néolibéral qui appuierait les politiques de droite du gouvernement provincial.

Le C4LD accusait la loi sur les fusions de contrevenir à plusieurs principes démocratiques : 1) l'équipe de transition mise en place empêchait des représentants dûment élus de prendre des décisions financières par rapport à leur municipalité ; 2) il était impossible dans la première ébauche du projet de loi de soumettre les décisions du *Board of Trustees* mis en place pour la transition à un jugement de la cour ; 3) la réforme imposait un rapport élus/citoyens beaucoup

moins avantageux que dans les anciennes municipalités. À ces arguments s'ajoutait la peur d'une diminution de la qualité de vie dans la ville-centre et la perte des services typiquement réformistes mis en place pour aider les populations marginalisées.

Avec un recul, la nouvelle ville, avec ses 44 conseillers élus et son maire, affiche un rapport élus/citoyens beaucoup moins avantageux qu'avant (Tableau 1). Pour ce qui est de la relation entre accessibilité aux élus et démocratie locale, la question reste en suspens. Sans aucun doute, les Torontois doivent maintenant composer avec une structure de prise de décision beaucoup plus centralisée. La nouvelle ville a bien mis en place, après moult débats, des « conseils communautaires » (*Community councils*), mais contrairement aux arrondissements de la nouvelle Ville de Montréal fusionnée le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les conseils communautaires torontois ont de très maigres responsabilités. De plus, leurs délimitations territoriales ne correspondent plus aux limites des municipalités locales fusionnées et donc n'engendrent pas vraiment de sentiment d'appartenance.

**Tableau 1:** Comparaison du rapport élus : citoyens avant et après les fusions, Métro Toronto, 1996, 2001

|                                       | Élus au conseil métropolitain | Élus au niveau local | Nombre total d'élus municipaux | Rapport élus : population |
|---------------------------------------|-------------------------------|----------------------|--------------------------------|---------------------------|
| (Président)                           | 1                             | -                    | 1                              | -                         |
| East York                             | 1                             | 9                    | 10                             | 1: 10,782                 |
| Etobicoke                             | 4                             | 13                   | 17                             | 1: 19,336                 |
| North York                            | 7                             | 15                   | 22                             | 1: 26,802                 |
| Scarborough                           | 6                             | 15                   | 21                             | 1: 26,617                 |
| Toronto                               | 8                             | 17                   | 25                             | 1: 26,149                 |
| York                                  | 2                             | 9                    | 11                             | 1: 13,321                 |
| <b>Total en 1996</b>                  | <b>29</b>                     | <b>78</b>            | <b>107</b>                     | -                         |
| Ville de Toronto après fusions (2001) | -                             | 45                   | 45                             | 1: 55,144                 |
| <i>Source: (Milroy, 2000)</i>         |                               |                      |                                |                           |

La nouvelle ville a cependant mis sur pied d'autres mécanismes de démocratie locale (intégration de la diversité, budget participatif, etc.), ce qui nous porte à conclure que la culture politique réformiste ne s'est pas noyée dans celle des banlieues, comme le craignait le C4LD (Boudreau, 2004). L'héritage urbain et démocratique des réformistes a été largement repris par la nouvelle ville avec une insistance sur la densité, la qualité de vie, l'embellissement, l'harmonie raciale et culturelle, la diversité, la participation, l'environnement, etc. La montée en puissance d'un nouveau régime qu'on pourrait qualifier de néolibéral s'est opérée en s'appuyant sur cette culture politique. Alors qu'en 1998 il semblait évident, aux vues de la mobilisation impressionnante contre la fusion, que le gouvernement provincial conservateur avait mal jugé la force de cette culture politique réformiste urbaine qui se sentait menacée, il serait plus approprié maintenant d'évoquer une nouvelle synthèse dans laquelle la nouvelle ville n'a pas suivi la route du développement suburbain à faible densité, tel que le prédisait le C4LD. Au contraire, elle a réussi à incorporer cette culture politique réformiste (dans ses éléments les moins radicaux) dans un régime néolibéral tout en redéfinissant la portée de l'urbanité et la diversité tant célébrés par les réformistes s'opposant au développement dans les années 1970.

Une des conséquences principales de cet épisode des fusions a été la popularisation de la vulgate de la démocratie locale, qui semble maintenant incontournable pour la légitimation de toutes réformes métropolitaines. Ce qu'on entend par démocratie locale à Toronto c'est d'abord

et avant tout une marge d'autonomie municipale et métropolitaine par rapport aux politiques imposées par la province qui a droit de regard constitutionnel sur les affaires municipales. Cette citation du C4LD illustre bien cette interprétation de ce qu'est la démocratie locale :

Harris pense que le gouvernement local est un jouet avec lequel il peut s'amuser et qu'il peut bouleverser au gré de ses fantaisies sans expliquer ses gestes ou répondre à nos questions, sans écouter le peuple local (Citizens for Local Democracy, 1997).

Il s'agit donc d'une interprétation de la démocratie qui convient très bien aux activités de la TCSCA et des néoréformistes qui cherchent à obtenir plus de compétences et de revenus pour les grandes villes. Alors que lors de la lutte contre les fusions, le C4LD opposait allègrement « démocratie locale et donc qualité de vie » dans la ville-centre et « absence de démocratie et donc tyrannie des promoteurs » dans les banlieues, la période néoréformiste actuelle semble plutôt incorporer dans un même souffle démocratie locale, régionalisme et compétitivité.

Le personnage de David Miller, nouveau maire de Toronto, incarne bien cette synthèse. Clairement de gauche, Miller était conseiller municipal avant et après les fusions. Il ne s'identifie pas ouvertement comme réformiste, mais ses pratiques actuelles et passées laissent peu de doute sur sa vision réformiste. D'abord, alors qu'il était conseiller municipal, il a été nommé à la tête du comité chargé de décider de la structure politique de la nouvelle ville suite aux fusions. Il s'est fortement battu pour la mise en place d'assemblées citoyennes plutôt que les maigres conseils communautaires qui ont finalement été votés. Son rôle dans l'intégration de la diversité et la participation des immigrants a également été mis en valeur. Lors de sa campagne pour devenir maire en 2003, dans une pure tradition réformiste, il a largement raflé le vote des citoyens en promettant de stopper l'extension de l'aéroport du centre-ville (ce qui déplaisait fortement aux résidents des quartiers centraux). Suite à son élection comme maire, il s'est fait un point d'honneur de tenir cette promesse et d'écouter les citoyens (particulièrement avec son initiative de budget participatif). Pourtant, Miller n'est pas un réformiste comme les autres. Il a bénéficié d'un support important au sein de l'élite économique de Toronto pour sa campagne électorale de l'automne 2003. Ce qui peut paraître surprenant étant donné que son plus proche rival, John Tory, était lui-même le PDG de Rogers Communications. Pourtant, Tory, comme la candidate de gauche Barbara Hall, offraient du pareil au même (l'alternative réformiste contre l'alternative néolibérale). Miller semble plutôt incarner une synthèse. Sa campagne affichait le slogan « Pour une ville propre », signifiant une ville sans corruption, sans pollution (causée par l'aéroport) et sans laideur (embellissement, design, nettoyage des rues, mais aussi éradication de la pauvreté visible, c'est-à-dire des sans-abris). Son proactivisme sur la question du Nouveau pacte pour les villes du gouvernement fédéral avait également de quoi plaire à la TCSCA.

Ainsi, le néoréformisme promulgue une vision de l'urbanité qui témoigne d'une certaine normalisation du projet néolibéral. Une ville-centre viable, urbaine, festive, multiculturelle, offre un avantage comparatif significatif dans les cercles voués à la promotion d'une ville. Cette vision de l'urbanité débarrassée des imprévus, des terrains vagues, des indésirables et autres manifestations de rue (graffitis, musiques alternatives, etc.) permet, pour reprendre les mots de Sharon Zukin, de « pacifier par le cappuccino » (Zukin, 1995; Smith, 1996).

## Conclusion : Transformations de la mobilisation citadine en période néoréformiste

Depuis l'automne 2003, l'atmosphère à Toronto est à l'optimisme, tant à droite qu'à gauche. Les 50 000 employés de la Ville, les citoyens, les gens d'affaires, les réformistes, tous sentent l'allègement du poids qu'imposait la période d'austérité anti-étatiste (que ce soit à cause des contraintes d'efficacité ou à cause de la visibilité croissante des conséquences sociales de ces coupures). Avec les réformistes au pouvoir à l'Hôtel de Ville et le Nouveau pacte pour les collectivités, la qualité de vie à Toronto risque fort de s'améliorer. Mais une question demeure en suspens : Cette qualité de vie profitera à qui ? Selon quelles normes est-elle définie ?

Certes, ce consensus pour l'amélioration de la qualité de vie (ou, pour reprendre le vocabulaire des années 1970, la synthèse entre la valeur d'usage et la valeur d'échange) pointe vers une victoire des réformistes. Toutefois, le fait que ce discours sur la compétitivité s'enchaîne dans une culture politique urbaine qui s'est traditionnellement opposée au développement à tout prix mérite d'être souligné. On observe à Toronto une intense réappropriation des notions et des mots d'ordre véhiculés par les activistes réformistes (diversité, droit à la ville, démocratie locale) dans le but de réaffirmer la position de Toronto comme ville globale et compétitive. Face à cet optimisme et ce consensus, reste-il donc un espace critique ?

Le cas de Toronto montre que les réformistes ont été déradicalisés par leur incorporation dans un nouveau régime néolibéral dont la prise de pouvoir a été facilitée par les réformes métropolitaines amorcées en 1995. Le discours sur la démocratie locale porté par les activistes réformistes préoccupés par la fusion de leur culture politique avec celle des banlieues s'est accompagné d'une baisse de la participation des réformistes dans l'aménagement du territoire urbain (Keil, 1998). Alors même que des manifestations importantes sillonnaient les rues de Toronto pour protester contre les fusions, des décisions étaient prises loin du public sur l'extension de l'aéroport international Pearson, sur la construction du méga-complexe Air Canada pour le club de Hockey des Maple Leafs et le club de basketball des Raptors, sur la rénovation festive du square Dundas au cœur de la ville, sur la conversion de sites industriels en condominiums et bien d'autres exemples, décisions ayant un impact important sur la définition de l'espace urbain et sur son accès pour divers groupes désavantagés.

Avec l'élection de David Miller, ce néoréformisme poursuit son cours en définissant discrètement les interlocuteurs légitimes de la société civile (ceux qui ne sont pas trop menaçants). Les manifestations de luttes urbaines liées au mouvement altermondialiste et ayant des sympathies anarchistes (droit au logement par le squat, lutte contre la pauvreté en mobilisant les sans-abris, visions alternatives de l'écologisme ou de la culture urbaine, etc.) ont vite fait d'être écartées de cette approche de la démocratie locale (Barlow et Clarke, 2001; Klein, 2002).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Un bon exemple de cette exclusion est la décision de David Miller d'évincer les squatteurs sous le pont de la rue Bathurst à la fin mai 2004. La *Ontario Coalition Against Poverty* (OCAP) a fortement critiqué le maire puisque l'évincement n'était pas accompagné de mesures concrètes pour soulager la crise du logement. OCAP a bien cerné cette ambiguïté du néoréformisme : « Les promoteurs immobiliers ont des plans pour le centre-ville et les pauvres et les sans-abris deviennent encombrants. Un centre-ville de Toronto dominé par le développement commercial et résidentiel ne laisse aucune place pour des quartiers pauvres ou les sans-abris trop visibles » (<http://www.ocap.ca/ocapnews/bathurst.html>).

## Ouvrages cités

- BARLOW, M. et T. CLARKE. 2001. *Global Showdown: How the new activists are fighting global corporate rule*. Stoddart Toronto.
- BOUDREAU, J.-A. 2000. *The Megacity Saga: Democracy and Citizenship in This Global Age*. Black Rose Books, Montreal.
- BOUDREAU, J.-A. 2003. "Questioning the Use of 'Local Democracy' as a Discursive Strategy for Political Mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto" *International Journal of Urban and Regional Research*, 27.4, 793-810.
- BOUDREAU, J.-A. 2004. "La coalition urbaine réformiste de Toronto et la fusion municipale: Une culture participative menacée par la réorganisation territoriale de 1997-98?" dans B. Jouve et P. Booth (dir.), *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'Université du Québec, Montreal.
- BRADFORD, N. 2003. "Public-Private Partnership? Shifting Paradigms of Economic Governance in Ontario" *Canadian Journal of Political Science*, 36.5, 1005-1033.
- BRENNER, N. et N. THEODORE. 2002. *Spaces of Neoliberalism: Urban restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell Malden, MA.
- CASTELLS, M. 1972. *La question urbaine*. F. Maspero, Paris.
- CASTELLS, M. 1983. *The City and the Grass-roots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*. Edward Arnold, London.
- CITIZENS FOR LOCAL DEMOCRACY (1997) *More Megacity Madness*, downloaded from the internet on March 21, 1997, c4ldemoc-l@netserver.web.net.
- CITY OF TORONTO. 2000. *Toronto Plan: Directions Report*, City Planning Division, Urban Development Services, City of Toronto, Toronto
- CONWAY, J. 2004. *Identity, Place, Knowledge: Social Movements Contesting Globalization*. Fernwood Publishing, Toronto.
- COX, K. R. et A. J. MAIR. 1988. "Locality and community in the politics of local economic development" *Annals of the Association of American Geographers*, 72. 307-325.
- HARRIS, T. H. M. D. (1996) *Statement to the Legislature*, downloaded from the internet on August 9, 2004, <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardespeaker/36-1/1101-21.html>.
- JONAS, A. E. G. et D. WILSON. 1999. *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later*. State University of New York Press Albany.
- KEIL, R. 1998. "Toronto in the 1990s: Dissociated Governance?" *Studies in Political Economy*, 56. 151-167.
- KEIL, R. et J.-A. BOUDREAU. forthcoming. "Arrested Metropolitanism: Limits and Contradictions of Municipal Governance Reforms in Los Angeles, Montreal, and Toronto" dans D. Kübler et H. Heinelt (dir.), *Metropolitan governance in the 21st century: governing capacity, democracy and the dynamics of place*, Routledge, London.
- KEIL, R. et D. YOUNG. 2003. "A Charter for the People? A Research Note on the Debate About Municipal Autonomy in Toronto" *Urban Affairs Review*, 39.1, 87-102.
- KLEIN, N. 2002. *Fences and Windows: Dispatches from the front lines of the globalization debate*. Vintage Canada, Toronto.
- MILROY, B. M. 2000. "Toronto's Legal Challenge to Amalgamation" dans C. Andrew, K. Graham et S. Phillips (dir.), *Urban Affairs: Is it Back on the Policy Agenda?/Les affaires urbaines : sont-elles de nouveau à l'ordre du jour?*, McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston.
- MILROY, B. M., P. CAMPSIE, et al. 1999. "Who Says Toronto Is a "Good" City?" dans C. Andrew, P. Armstrong et A. Lapierre (dir.), *Les villes mondiales: Y a-t-il une place pour le Canada?/World Class Cities: Can Canada Play?*, Presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa.

- MOLOTCH, H. L. 1976. "The city as a growth machine: Towards a political economy of place" *American Journal of Sociology*, 82. 309-330.
- MOSSBERGER, K. 2000. *The Politics of Ideas and the Spread of Enterprise Zones*. Georgetown University Press, Washington, DC.
- PAUL, D. E. 2002. "Re-scaling IPE: subnational states and the regulation of the global political economy" *Review of International Political Economy*, 9.3, 465-489.
- ROWE, M. W. 2000. *Toronto considering self-government*. the Ginger Press, Inc. Owen Sound, Ontario.
- SKLAIR, L. 1997. "Social movements for global capitalism: the transnational capitalist class in action" *Review of International Political Economy*, 4.3, 514-538.
- SMITH, N. 1996. *New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. Routledge, New York.
- SOJA, E. W. 2000. *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Blackwell, Oxford.
- STONE, C. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. University Press of Kansas, Lawrence.
- ZUKIN, S. 1995. *The Cultures of Cities*. Blackwell, Cambridge.