

Décembre 2019

PORTRAIT DE VILLE

Toronto

Jusqu'ou ?

Marie Baléo



Toronto

Jusqu'ou?

Table des matières

4	Toronto, de ville sage à ville-monde
6	Une brève histoire de Toronto en quelques dates clés
10	Carte
12	Chiffres clés
14	Une ascension fulgurante
30	Toronto face aux défis de la croissance
60	Quand Toronto rencontre Sidewalk Labs : menace ou opportunité ?
79	Un avenir incertain
80	Notes
87	La Fabrique de la Cité
89	Remerciements et crédits

Introduction

Toronto, de ville sage à ville-monde

Métropole multiculturelle et tournée vers l'international, terrain d'expérimentation sur lequel se rencontrent ceux qui créent aujourd'hui la ville de demain, Toronto aspire à proposer sa vision propre de la modernité urbaine, s'appuyant sur une croissance économique servie par l'innovation. L'ambition que nourrit cette « *New York gérée par les Suisses* » (Peter Ustinov) de devenir une ville-monde va de pair avec des références aux villages qui constituent son espace physique et politique, produisant une image double. C'est peut-être là que se trouve la spécificité de Toronto : dans la rencontre, vers le milieu du 20^{ème} siècle, entre l'histoire tranquille d'une ville nord-américaine et une trajectoire de ville mondiale.

À Toronto, le futur ne se rêve pas uniquement mais se crée, s'incarne ; telle est du moins l'ambition affichée par les acteurs publics et privés dans le cadre de nombreux projets, dont le projet de quartier intelligent porté par Sidewalk Labs à Quayside constitue certainement l'exemple le plus célèbre. La ville de demain ne serait pas celle que Moebius dessine dans *The Long Tomorrow*, entièrement et exclusivement verticale, où on étouffe dans la pénombre. Elle serait au contraire faite de vastes espaces qui pourraient abriter des lieux de vie et de travail, de façon à concilier les fonctions urbaines, faisant la part belle au vert grâce à des constructions toutes en transparence, et tentant de construire un espace où les individus n'évolueront pas côte à côte mais formeront une communauté. Peut-être Rimbaud aurait-il été fasciné par ces nouveaux « chalets de cristal », symboles incontournables d'une modernité cherchant à concilier technologie et nature.

Il serait aisé de céder à une tentation téléologique en prétendant que Toronto ne pouvait devenir que ce qu'elle est aujourd'hui; ce serait oublier la part d'imprévu qui a marqué son évolution. Rien ne semblait ainsi destiner cette modeste agglomération fondée à la fin du 18^{ème} siècle, qui porta jusqu'en 1834 le nom de York, à s'extraire du simple statut de capitale provinciale. C'est d'abord dans le puritanisme anglican et l'affirmation royaliste que Toronto forgea son image, par opposition à l'image de ville missionnaire et mystique de sa rivale montréalaise. Figées dans l'ombre de cette dernière pendant de nombreuses années, les élites torontoises s'emparèrent du surnom initialement moqueur de « *muddy York* » pour inciter le gouvernement local à prendre des mesures pour améliorer les infrastructures.

Le 20^{ème} siècle fut marqué par la rivalité d'image mais surtout économique avec Montréal, rivalité dont Toronto ressortit gagnante en s'affirmant comme centre financier majeur à l'échelle continentale. Capitale financière du Canada et second pôle financier d'Amérique du nord après New York, Toronto brisait ainsi en septembre 2017 un record en recevant 1,4 milliard de dollars d'investissements directs étrangers en une semaine. Pour le quotidien britannique *The Guardian*, Toronto « sera au 21^{ème} siècle ce que Chicago fut au 20^{ème} ; Chicago était la grande ville de l'industrie; Toronto sera la grande ville post-industrielle ». Quatrième ville la plus peuplée du continent avec 2,8 millions d'habitants (et 10 millions pour son aire métropolitaine), la ville bénéficie dans le même temps de sa localisation au cœur de la région des Grands lacs: plus de 60% de la population des États-Unis vit ainsi à moins de 90 minutes en avion de Toronto. Mais le fulgurant succès de cette ville sortie de l'ombre en moins d'un siècle semble davantage relever de l'accident que d'une stratégie volontariste, à l'instar de celle que mit par exemple en œuvre Singapour. Jusqu'où cette « *métropole accidentelle* » ira-t-elle ? ■

Une brève histoire de Toronto en quelques dates clés¹

1792 Le parlement de l’Ontario se réunit pour la première fois à Niagara.

1793 Le site actuel de Toronto est sélectionné pour devenir la capitale du Haut-Canada (« Upper Canada »); parmi les raisons de ce choix, sa localisation stratégique sur les plans commercial et militaire et le potentiel que recèle son hinterland². La sélection de ce site par John Graves Simcoe, lieutenant-gouverneur du Haut-Canada, relève également d’une mesure défensive, alors que les autorités britanniques craignent une invasion du Canada par les États-Unis³; Newark, jusqu’alors capitale de la province, était trop exposée à cette menace. Un fort est édifié sur le site (alors renommé York)

pour défendre l’entrée de la baie de Toronto; son apparition marque le début de l’histoire urbaine de Toronto.



Fig.1
York en 1803

1795 York rassemble une douzaine de maisons et un modeste campement militaire.

1825 Les travaux de creusement du canal Erie et son extension jusqu’à Oswego s’achèvent, créant une liaison directe entre le sud de l’Ontario et New York. York devient alors un carrefour commercial dont le rayonnement et l’importance lui permettent de supplanter Montréal et son Saint-Laurent.



AN ACT,
To extend the limits of the Town of York; to erect the said Town into a City; and to incorporate it under the name of the City of Toronto.

[Passed 6th March, 1834.]
WHEREAS from the rapid increase of the population, commerce and wealth, of the Town of York, a more efficient system of Police and municipal government than that now established has become obviously necessary; and whereas some opinions are likely to arise, respecting the proper division of the section thereof into a City, and the Incorporation of the Inhabitants, and vesting in them the power to elect a Mayor, Aldermen, and Common Council, and other Officers, for the management of the affairs of the said City, and the levying of such moderate taxes as may be found necessary for improvement and other public purposes; and whereas the name of York is common to so many towns and places, that it is desirable, for avoiding inconvenience and confusion, to designate the Capital of the Province by a name which will better distinguish it, and none appears more eligible than that by which the site of the present town was known before the name of York was assigned to it: He it is therefore enacted, by the King's Most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Legislative Council and Assembly of the Province of Upper Canada, constituted and assembled by virtue of and under the authority of an Act of the Parliament of Great Britain entitled, "An Act to repeal certain parts of an Act passed in the fourteenth year of His Majesty's said Majesty's King George the Third, entitled "An Act for making more effectual provision for the Government of the Province of Quebec, in North America, and to make further provision for the Government of the said Province," and by the authority of the same: That on and from the first section of an Act of the Parliament of the Province passed in the fifty-fourth year of the reign of His late Majesty King George the Third, entitled "An Act to empower the Commissioners of the Peace for the House District, in their Court of general Quarter Sessions assembled, to maintain and regulate a Market to and for the town of York, in the said District;" in relation to the said Commissioners to appoint such days and hours for exposing to sale Hothouse's meat, butter, eggs, poultry, fish and vegetables, and to make such other orders and regulations relative thereto as they shall deem expedient, together with the second, third, and fourth sections of the said second Act: and also, so much of the second section of an Act of the Parliament of the Province, passed in the second year of the reign of His late Majesty King George the Fourth, entitled "An Act to repeal in part a certain part of an Act passed in the forty-third year of His late Majesty's reign, entitled "An Act to extend the provisions of an Act passed in the thirteenth

Fig.2
Acte d’incorporation de la ville de Toronto, 1834



Fig.3

Travailleurs au chômage dormant dans Queen's Park, 1938

- 1834** York compte 9 000 habitants; incorporée pour la première fois, la ville retrouve son nom originel, Toronto⁴.
- 1856** Une ligne de voie ferrée relie pour la première fois Toronto à Montréal.
- 1867** Naissance de l'État confédéré canadien; Toronto devient la capitale de la province nouvellement créée de l'Ontario.
- 1891** Toronto compte 181 000 habitants.
- 1904** Un grand incendie détruit le centre de la ville.
- 1906** L'énergie produite par les chutes du Niagara fournit désormais la ville en électricité.
- 1914** Le *Royal Ontario Museum* ouvre ses portes à Toronto.
- 1921** Toronto compte 522 000 habitants; la *Toronto Transport Commission*, agence municipale de transport public de la ville, est fondée.

- 1929** Alors que les États-Unis sont touchés de plein fouet par la Dépression, la bourse de Toronto subit la pire chute de son histoire.

Années 1930 Les effets de la Dépression continuent de se faire sentir à Toronto, où ils engendrent une paupérisation de la population, notamment dans les périphéries (« *suburbs* »); un quart des Torontois est sans emploi. Plusieurs municipalités font faillite et de nombreuses dépenses publiques allouées au développement d'infrastructures municipales sont gelées.

- 1939** Le Canada déclare la guerre à l'Allemagne nazie.

1945-années 1960 L'après-guerre marque pour Toronto le début d'une période de prospérité économique, alimentée par d'importants flux migratoires.



Fig. 4
Travaux de construction
du métro de Toronto

- 1953** Création de la *Corporation of Metropolitan Toronto*, première tentative de gouvernance métropolitaine incluant la municipalité de Toronto et des communes adjacentes.
- 1954** Inauguration de la première ligne du métropolitain.
- 1966** Les frontières de la ville de Toronto sont redessinées lorsque la ville absorbe treize communes adjacentes.
- 1967** Le système interrégional de transport public *GO-Transit* est mis en place, permettant la connexion du Grand Toronto aux aires voisines de Hamilton et Pickering.

Fig. 5
Trains GO Transit



- 1976** Un recensement révèle que Toronto est désormais la ville canadienne la plus peuplée, surpassant Montréal. La CN Tower, bâtiment emblématique de la ville, ouvre ses portes ; à 553 mètres de hauteur, elle est alors la plus haute tour au monde. Toronto accueille la même année les Jeux paralympiques.
- 1983** Les communes d’Etobicoke, de Scarborough et de York sont incorporées au Grand Toronto.
- 1998** Avec l’« amalgamation » décriée de cinq « boroughs » adjacents et la dissolution du système métropolitain, la ville de Toronto prend ses frontières actuelles.
- 2010-2014** Rob Ford (Parti progressiste conservateur) devient maire de Toronto.
- 2014** John Tory (Parti progressiste conservateur) succède à Rob Ford.

Fig. 6
La CN Tower en construction en 1975



2017 L'entité chargée de coordonner la régénération des rives torontoises, *Waterfront Toronto*, retient à l'issue d'un appel d'offres l'entreprise américaine Sidewalk Labs, filiale d'Alphabet, maison-mère de Google, pour l'aménagement d'un quartier intelligent sur l'emplacement actuel d'une friche en bordure du lac Ontario.

2018 Doug Ford, frère de l'ancien maire de Toronto, devient Premier ministre de l'Ontario.

Juin 2019 Sidewalk Labs soumet à *Waterfront Toronto* son « *Master Innovation and Development Plan* », document fleuve de plus de 1 500 pages dans lequel l'entreprise décrit en détail son projet de quartier intelligent en imaginant un *IDEA District* trente fois plus vaste que la parcelle sur laquelle portait l'appel d'offres initial.

Oct. 2019 Sidewalk Labs et *Waterfront Toronto* parviennent à un accord dont les termes contraignent l'entreprise américaine à revoir ses ambitions à la baisse. Une phase de consultation publique s'ouvre alors, au terme de laquelle *Waterfront Toronto* rendra, en mars 2020, sa décision finale quant à l'opportunité de poursuivre ou non le projet.

Fig. 7
Friches de Quayside et Villiers West





← 
**Aéroport
Pearson International**


Royal Ontario Museum


**Université
de Toronto**

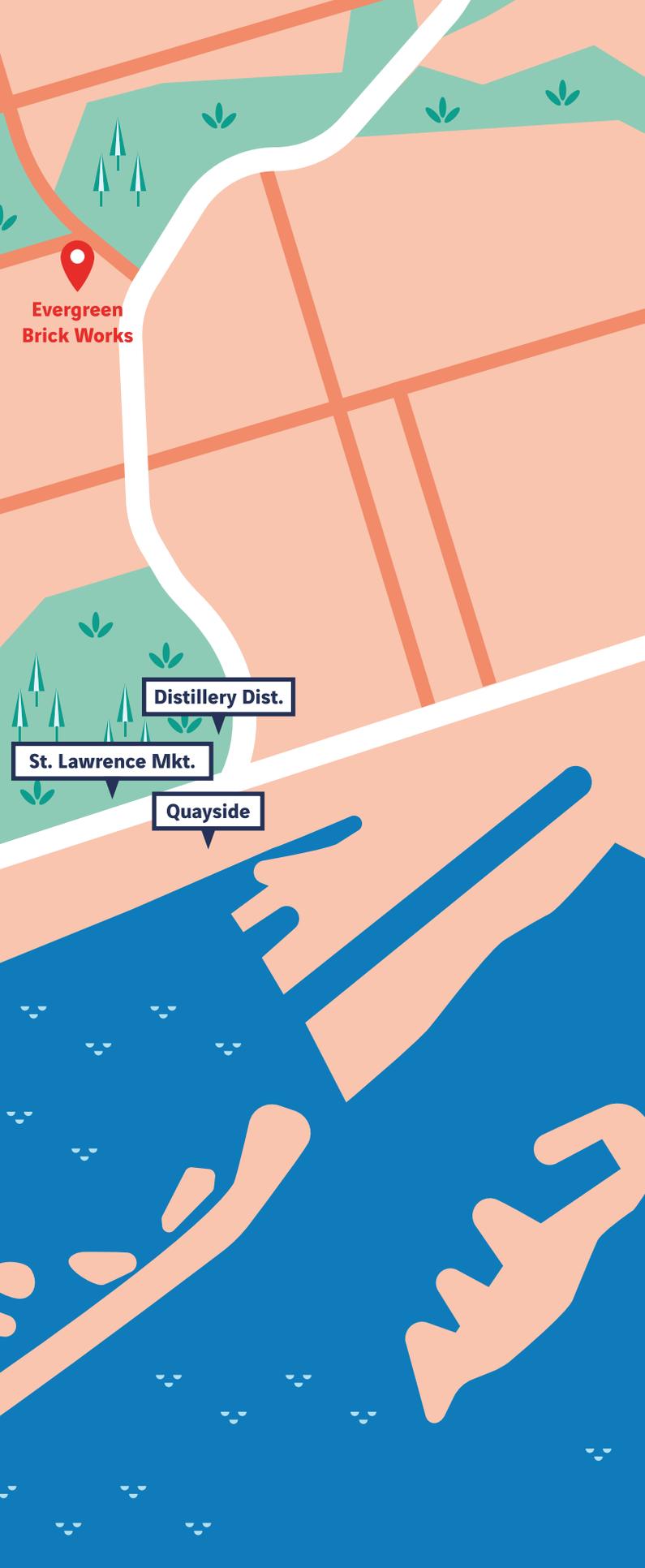

**Université
de Ryerson**


Mairie


**Ancien
Hôtel de Ville**


Gare centrale


CN Tower



📍 Édifices historiques Espaces récréatifs

Evergreen Brick Works → lieu d'innovation urbaine et de programmation culturelle installé dans une ancienne usine de production de briques

Gare centrale de Toronto

Aéroport Pearson International

Université de Toronto

Université de Ryerson

Mairie de Toronto

Ancien Hôtel de Ville de Toronto

CN Tower → Point culminant de Toronto à 553 mètres

Royal Ontario Museum

🗨️ Quartiers

Quayside → site potentiel du futur quartier intelligent conçu par Sidewalk Labs

Distillery District → site historique d'une ancienne distillerie, joyau de l'architecture industrielle victorienne du Canada

St. Lawrence Market → marché historique situé dans la vieille ville de Toronto

Chiffres clés

Population

Ville de Toronto (2016)⁵ (+4,5% entre 2011 et 2016)

2 731 571 habitants

Grand Toronto (Greater Toronto Area) (2018)⁶

6 847 794 habitants

Superficie

Toronto⁷

630,2 km²

Grand Toronto⁸

5 903 km²

**Nombre d'habitants
titulaires d'un diplôme
universitaire égal
ou supérieur à la licence
(ville de Toronto)⁹**

835 255

**Revenus totaux médians
des ménages après impôt
(CAD) (2015)¹⁰**

58 264

Revenus totaux médians des ménages à l'échelle
nationale : 61 348 CAD

**Salaire médian
(CAD) (2015)¹¹**

33 602

Salaire médian national : 33 684 CAD

**Nombre d'habitants âgés
de 15 ans et plus sans
revenus de l'emploi (2015)¹²**

716 035

**Nombre d'habitants
dont les revenus de
l'emploi sont...**

...inférieurs à 19 999 CAD (2015)¹³

553 410

...supérieurs à 100 000 CAD (2015)¹⁴

165 330

**Taux de chômage
(décembre 2018)¹⁵**

8,2 %

Moyenne nationale : 7,7 %

**Nombre de ressortissants
étrangers habitant
à Toronto¹⁶**

395 295

**Nombre d'habitants
de Toronto dont la langue
natale n'est ni l'anglais ni
le français¹⁷**

1 186 885

Une ascension fulgurante



1. Histoire d'une capitale provinciale sans histoires

Toronto, centre névralgique de l'Ontario

L'agglomération de York est née en 1793 dans une baie du lac Ontario, en un lieu de passage connu des commerçants de fourrure depuis l'établissement d'Européens dans la région au 15^{ème} siècle. Longtemps semblable aux villages frontaliers fondés par les loyalistes ayant fui les États-Unis au moment de la guerre d'indépendance, la ville est néanmoins pensée, dès sa fondation, comme une capitale, celle de la province britannique du Haut-Canada (*Upper Canada*) à partir de 1791. John Graves Simcoe, premier gouverneur de la province, voit en York une place forte stratégique pour le développement de la région¹⁸. Ses premières rivales seront les villes de Kingston et Niagara, aux localisations plus avantageuses, à la jonction entre les grands lacs et le fleuve Saint-Laurent pour la première, à proximité des États-Unis pour la seconde. **Toronto deviendra néanmoins, dès les années 1830, la première puissance commerciale de la province en développant une économie d'exportation qui, dès ses débuts, s'oriente résolument vers les États-Unis.** Dès le milieu du 19^{ème} siècle, la ville est ainsi reliée par le chemin de fer à New York, Détroit et Chicago. Lors de la création de la Confédération du Canada en 1867, Toronto devient la capitale de la province de l'Ontario. **Son économie s'industrialise sous l'effet d'une croissance démographique alimentée par d'importants flux migratoires;** manufactures de vêtements, fonderies et imprimeries se multiplient. Dès 1879, la ville met en place des droits de douane visant à protéger son industrie de la concurrence des États-Unis voisins. L'énergie hydroélectrique fournie par les chutes du Niagara dès 1911 facilite le développement industriel de la ville et signe son entrée dans la modernité.

Le tournant de l'après-Seconde Guerre mondiale

Toronto fait l'expérience, dans les premières décennies du 20^{ème} siècle, d'une importante expansion industrielle et financière; ses voisins du nord-est américain continuent cependant de la devancer largement¹⁹. **Peu de choses laissent présager, avant la Seconde Guerre mondiale, la croissance incomparable que connaîtra bientôt Toronto, alors simple capitale provinciale faiblement peuplée et peu étendue** (elle n'occupe encore, en 1951, qu'un huitième de sa superficie actuelle). Dans les années de l'après-guerre s'opère ainsi un tournant dans l'histoire de la ville, sous l'effet **d'un phénomène dont l'empreinte transformera durablement la trajectoire et l'identité torontoises: la convergence d'importants flux migratoires en provenance de nombreux pays européens et asiatiques.** Affluent alors à Toronto non plus seulement des Canadiens ruraux mais aussi des Hongrois, après l'invasion de leur pays par l'Union soviétique en 1956, ou encore des Vietnamiens, lorsque chute le gouvernement pro-occidental de Saïgon²⁰.

Fig. 8
Chinatown Dragon
Dance, 1965.



La formation, à Toronto, de communautés à l'origine nationale ou régionale commune ou parlant la même langue permet aux nouveaux arrivants de s'intégrer plus aisément à la société canadienne et d'accéder à l'emploi. La provenance des flux migratoires que reçoit Toronto évolue à partir des années 1960, lorsque que les lois canadiennes relatives à l'immigration s'assouplissent, notamment à l'égard des pays du tiers-monde : les flux migratoires en provenance de Chine et d'Asie du sud se multiplient alors. Cette dynamique migratoire ne s'est jamais démentie : « en 1956, pendant la révolution hongroise », explique l'urbaniste Joe Berridge, « la frontière est restée ouverte pendant deux semaines ; 56 000 Hongrois sont venus à Toronto. Pendant la guerre du Vietnam, 40 000 jeunes hommes américains ont émigré à Toronto. 65 000 'boat people' vietnamiens ont fait de même, comme 45 000 réfugiés syriens ». **Cette tradition d'accueil de flux migratoires conséquents est largement érigée en atout et singularité de l'histoire torontoise**, en dépit des épisodes douloureux que représentèrent les manifestations opposées à l'arrivée de populations chinoises (1887) et grecques (1918).

“ Cette tradition d'accueil de flux migratoires conséquents est largement érigée en atout et singularité de l'histoire torontoise »

La forme urbaine de Toronto se transforme elle aussi dans les années qui suivent immédiatement la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, si, jusqu'en 1946, « 90% des manufactures du comté de York se trouvent encore dans la ville de Toronto même »²¹, un changement s'opère dès les années 1950 : en 1954, ce chiffre n'est plus que de 77%, signant le choix des entreprises de s'implanter sur d'anciennes terres agricoles situées au-delà des limites de la ville. Cette tendance s'accéléra « à mesure que les années passent et que de nouvelles autoroutes offrent des alternatives au chemin de fer pour le transport de biens à un prix compétitif »²² ■

2. Une métropole à l'influence grandissante

Toronto à la recherche d'un modèle de gouvernance à sa taille

Une autre évolution majeure se dessine à Toronto dans les décennies de l'après-guerre : **c'est la formation des « suburbs », précipitée par la désaffection du centre-ville et notamment des rives du lac Ontario**, où se concentrent les activités industrielles. À mesure que l'usage de l'automobile se généralise, **ce sont près de 200 000 habitants qui rejoignent les zones situées à l'extérieur des limites administratives de la ville entre 1940 et 1953**²³. Le constat de la rapide expansion des banlieues de Toronto fait naître chez certains la conviction qu'une centralisation accrue de la gouvernance locale et des ressources financières est nécessaire au développement des infrastructures qu'appelle cette croissance : routes, transport public, égouts, parcs...²⁴. Cette évolution n'est rendue que plus urgente par la démographie dynamique de l'après-guerre²⁵. Très vite, Toronto « éclate ses frontières alors relativement compactes dans une orgie d'étalement urbain, qui consomme certaines des meilleures terres agricoles du Canada »²⁶. Cette évolution ne se fait pas sans difficultés : « la périurbanisation a engendré une intense pression sur les municipalités à cause des difficultés liées à la provision de services dans des quartiers à faible densité, par opposition à la vieille ville où une population plus importante et la concentration des entreprises rendaient l'offre de services plus efficace et créaient une assiette fiscale plus large au soutien de ces services »²⁷.

En réponse à ces défis, la province de l'Ontario fonde dès 1953 une structure de gouvernement à deux niveaux, composée de la *Municipality of Metropolitan Toronto*, en charge des enjeux régionaux (infrastructures, transport, aménagement, justice, assistance sociale, gestion du trafic²⁸ ...) et de treize municipalités¹ compétentes en matière d'enjeux plus annexes et d'importance locale (protection contre les incendies, collecte des déchets, égouts, parcs...)²⁹. Pour André Sorensen, professeur de géographie à l'université de Toronto, « la création de Metro Toronto relève d'une stratégie très précautionneuse et volontariste d'utilisation de l'assiette fiscale torontoise pour financer la construction d'infrastructures en périphéries. Metro Toronto est une innovation fantastique dans le sens où l'ensemble de la croissance des périphéries s'est trouvée gérée par un gouvernement régional très efficace, avec une redistribution poussée pour proposer des niveaux constants de service, construire de grandes infrastructures, notamment de transport, et créer un solide système d'éducation publique ». Figure emblématique de l'histoire torontoise, Frederick Gardiner, premier président du *Metropolitan Toronto Council*, jouera un rôle central dans la mise en place de cet échelon de gouvernance apte à répondre à la croissance de l'aire urbaine de Toronto et aux nécessaires adaptations politiques et administratives qui doivent l'accompagner. Dans le même temps, la municipalité achève la construction du métro de la ville, avant de débiter l'aménagement de parcs et de voies rapides, dont la Gardiner Expressway (voir encadré) qui longe les rives du lac Ontario, reliant le centre-ville aux « suburbs ». **En 1966, la ville de Toronto absorbe quelques communes adjacentes, franchissant une étape supplémentaire vers ses limites administratives actuelles.**

¹Toronto, Etobicoke, North York, Scarborough, York, East York, Forest Hill, Leaside, Long Branch, Mimico, New Toronto, Swansea, Weston.

Municipalités et provinces : histoire de relations conflictuelles

L'histoire politique et institutionnelle du Canada est marquée par la prédominance des provinces au sein du système fédéral. Si la Constitution canadienne alloue des compétences spécifiques au gouvernement fédéral et aux dix provinces, elle ne reconnaît pas les municipalités comme un échelon de gouvernement distinct³⁰. Ceci s'explique peut-être par la situation démographique qui prévalait en 1867, lorsque fut adoptée cette constitution : les dix villes les plus peuplées du Canada représentaient alors moins de 10% de la population totale du pays. La Constitution confère aux provinces le pouvoir exclusif d'adopter des lois relatives aux « *institutions municipales dans la province* »³¹. Les provinces ont ainsi « *le pouvoir de dicter la taille et la structure des collectivités locales, de déterminer les conditions de leur capacité à lever du capital et de leur appliquer des devoirs et obligations* », écrit Alan Broadbent³². Il appartient donc à chaque province de décider de la répartition des compétences entre elle et ses municipalités, simples appendices législatifs. Anne Mévellec, Guy Chiasson et Yann Fournis notent que « *les conseils municipaux sont formés de conseillers indépendants, élus au suffrage universel direct majoritaire à un tour sur la base de districts électoraux* », ce qui « *contribue à renforcer une conception du municipal orientée sur les fonctions de services* »³³. On comprend dès lors que les municipalités aient été qualifiées, dans la jurisprudence canadienne, de « *créatures* » des provinces, sobriquet omniprésent dans le discours des acteurs locaux et dont elles ne semblent plus pouvoir se départir aujourd'hui^{34, 35}. Face aux pressions de ses villes en pleine explosion démographique, la province de l'Ontario consent néanmoins à créer un échelon de gouvernance régional : ce sera *Metro Toronto*, fondé en 1954, aujourd'hui disparu³⁶.

Toronto est pour l'heure la seule municipalité canadienne dont les relations avec la province sont régies par un accord spécifique, l'Accord de Consultation et de Coopération³⁷, les autres villes ontariennes faisant, elles, l'objet d'arrangements plus complexes, offrant moins de garanties d'indépendance. La province de l'Ontario a néanmoins montré à de nombreuses reprises qu'elle entend conserver son emprise sur les affaires torontoises, refusant l'appel du gouvernement fédéral à un partage accru de ses compétences avec la municipalité. Les Torontois continuent aujourd'hui de s'émouvoir du sort que leur réserve la province : au beau milieu de la dernière campagne des élections municipales, en 2018, le Premier Ministre de l'Ontario, Doug Ford, réduisait ainsi soudainement le nombre de conseillers municipaux de Toronto de 47 à 25. « *Dans les affaires municipales canadiennes, les provinces obtiennent ce que les provinces veulent* », écrivent Enid Slack et Richard Bird³⁸. La municipalité torontoise compense cette incapacité relative par une forte culture démocratique : ainsi André Sorensen, professeur de géographie à l'université de Toronto, explique-t-il qu'« *il y a à Toronto une longue tradition de gouvernance de qualité soutenue par une société civile très forte [...] Toronto a donc une critique démocratique forte, même si les institutions de la mairie sont légalement et financièrement assez faibles* ».



Fig. 9
Montréal en 1731

Quand Toronto évinçait sa rivale historique

Sur les rives du Saint-Laurent, Montréal fut, dès sa fondation en 1642, un important port, d'où étaient exportées de nombreuses matières premières : fourrures, bois... Le développement du réseau ferroviaire alimenta le développement du commerce dans cette ville dont les banques, au début du 20^{ème} siècle, détenaient plus d'actifs financiers que leurs homologues torontoises. **Montréal dominait alors les autres villes canadiennes dans toutes les sphères de la vie économique, Toronto se concentrant pour sa part sur les échanges avec les États-Unis et plus particulièrement la région new-yorkaise.** Mais si Montréal fut longtemps la métropole incontestée du pays, c'était sans compter sur la rapide montée en puissance de Toronto à partir du 20^{ème} siècle. Le géographe et urbaniste Georges Benko relève ainsi que :

“ La compétition entre Toronto et Montréal est un phénomène ancien et s'insère dans une histoire de déplacement géographique de l'économie nord-américaine vers l'Ouest. Le mouvement général de migration de la population nord-américaine Est-Ouest, qui était doublé d'un nouveau mouvement Nord-Sud, a laissé Montréal à la périphérie du centre de gravité démographique. Toronto a pu profiter du mouvement états-unien Est-Ouest »³⁹.

La centralité de Toronto et sa proximité avec la frontière s'avèrent une fois de plus des atouts stratégiques pour son développement. Dès la fin de la Première Guerre mondiale, la population de Toronto devance celle de Montréal. Le ralentissement économique des années 1930 se fait en outre davantage ressentir à Montréal qu'à Toronto, laquelle connaît alors une poussée démographique et économique et capte de nombreux investissements. **Mais ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que l'influence économique de la capitale ontarienne dépassera définitivement celle de Montréal.** « Depuis les années 1950, [Toronto] a affirmé sa suprématie sur sa rivale Montréal et s'emploie depuis lors à conforter son leadership dans la hiérarchie urbaine canadienne »⁴⁰, écrit ainsi Guillaume Poiret. Cette rivalité se traduit dans les années suivantes par de grands projets architecturaux : si la tour de la Bourse de Montréal, dont la construction débute en 1961, atteint les 194 mètres de hauteur, Toronto riposte dès 1967 avec la TD Tower (223 mètres).

Toronto profite pleinement de la période des Trente Glorieuses, alors même que Montréal, elle, doit composer avec la Grande Noirceur, période de réformes conservatrices qualifiée par certains auteurs d'« Ancien régime québécois »⁴¹. Montréal obtient néanmoins le privilège d'accueillir les Jeux olympiques d'été de 1976, s'attirant l'attention des caméras du monde entier, Toronto devant se contenter des Jeux paralympiques, à la moindre exposition médiatique.

Montréal est pourtant définitivement détrônée : Georges Benko écrit ainsi que « le Canada est devenu un pays bicéphale. La géographie a engendré Montréal, les hommes ont créé Toronto »⁴². Dans les années 1970, « les activités financières, les sièges sociaux et une partie du tertiaire dynamique quittent Montréal pour Toronto »⁴³. Entre 1976 et 1981, Toronto connaît ainsi une croissance de 7%, contre 0,9% à Montréal. Le taux de chômage de Montréal est alors supérieur de 4,5 points à celui de sa rivale. En cause, un tissu industriel qui n'avantage pas la ville québécoise : « à Montréal, les industries traditionnelles de faible productivité (textile, bonneterie, vêtement) représentent un quart de l'emploi contre seulement 8% à Toronto »⁴⁴.

Fig. 10
Chicago, concurrente évincée



« La structure industrielle de Montréal a vieilli », « s'est mal adaptée au marché », ajoute encore le géographe⁴⁵. À propos de la conjoncture économique favorable qui permit à Toronto de supplanter Montréal au rang de capitale économique du Canada, le *think tank* américain *The Brookings Institution* observe que :

« La balance a penché en faveur de Toronto juste au moment où la financiarisation de l'économie globale et le rôle croissant des secteurs créatif et culturel dans la compétitivité urbaine (dans lesquels Toronto avait déjà des institutions ancrées) ont commencé à prendre forme. La trajectoire de Toronto vers le statut de ville globale a ainsi été influencée par des facteurs extérieurs à son contrôle mais façonnés localement par une élite économique canadienne émergente qui s'est concentrée dans la ville au bon moment »⁴⁶.

Si en 1961, environ 22% des sociétés importantes du Canada avaient leur siège social à Montréal, ce chiffre n'est plus en 1966 que de 17%, contre 26% à Toronto⁴⁷. Aujourd'hui, le Grand Toronto concentre à lui seul environ la moitié des sièges sociaux canadiens⁴⁸. Le référendum de 1995 portant sur la souveraineté du Québec accélère encore la tendance : le Québec, après l'élection du Parti québécois, met en place une consultation dont l'objectif recherché est la constitution de la province en État souverain. Le résultat sera serré, le non à l'indépendance l'emportant avec un score de 50,6%. « Toronto a bénéficié de ce mouvement, dont la version actuelle est le Brexit, et qui pousse les entreprises à se demander s'il faut relocaliser leur actifs et leurs sièges, aisément transférables », explique Marek Gootman, *non-resident senior fellow* à la *Brookings Institution*. Stephen Marche, journaliste au *Guardian*, écrit quant à lui que **« Montréal avait décidé de devenir une ville canadienne francophone; Toronto avait décidé de devenir une ville mondiale »**⁴⁹. « Le remplacement de Montréal par Toronto au rang de capitale économique inégalée du Canada fut accéléré par l'angoisse 'sécessionniste' nourrie par la communauté économique anglophone du Québec », confirme *The Brookings Institution*. Et si Montréal s'affirme désormais comme un centre d'excellence en matière d'intelligence artificielle, cette expertise ne doit pas occulter que c'est bien Toronto qui s'érige désormais en Silicon Valley nord-américaine (voir plus bas).

Une métropole régionale et mondiale de premier rang

Toronto évince également désormais les autres concurrentes que furent un temps Vancouver et les métropoles américaines de la région des grands lacs et de la côte est américaine. **Aucune autre ville canadienne ne semble plus pouvoir rivaliser avec la puissance économique torontoise** : Ottawa, capitale politique, est une ville plus modeste dont l'économie est intrinsèquement liée à son statut de siège des institutions nationales ; Québec fait l'expérience d'une croissance durable mais inférieure à celle de Toronto; Vancouver, malgré une dynamique économique robuste et un taux de chômage faible⁵⁰, ne peut s'affirmer comme une réelle concurrente, pénalisée par une démographie modeste et une position géographique isolée. De l'autre côté de la frontière, l'économie de Chicago reste marquée par une décennie de sortie de crise, alors même que sa population décroît et que les opportunités économiques y semblent limitées⁵¹; la population de Toronto a dépassé celle, déclinante, de la première ville de l'Illinois en 2016. Avec environ 672 000 habitants aujourd'hui, la population de Détroit a été divisée par deux depuis les années 1950⁵²; la ville peine, elle aussi, à se relever de la crise économique multiforme de 2008 et à réinventer son économie désindustrialisée. **La primauté de Toronto ses anciennes rivales s'explique notamment par un développement notable de son marché de l'emploi**. L'urbaniste américain Richard Florida relève ainsi :

“ Tandis que les aires métropolitaines de la ‘*Rust Belt*’ américaine connaissaient de faibles taux de croissance de l’emploi voire une diminution des emplois, les aires métropolitaines canadiennes de la région des grands lacs et ses environs faisaient l’expérience de taux de croissance de l’emploi qui rivalisaient avec les métropoles performantes de la ‘*Sun Belt*’ américaines. Le taux de croissance des emplois à Toronto était comparable à celui de Houston (1,79% contre 1,91%), chacune gagnant plus de 600 000 emplois sur la période (2001-2016) »⁵³.

Fig. 11
Référendum de 1995
sur la souveraineté
du Québec

Entre 2012 et 2016, « la croissance du nombre d’emplois à Toronto (1,84%, 79^{ème} rang) était comparable à celle de Los Angeles (1,84%, 80^{ème}) et supérieure à celle de Boston (1,78%, 84^{ème} rang), New York (1,77%, 85^{ème} rang) ou San Diego (1,70%, 89^{ème} rang) »⁵⁴.

Enfin, Toronto caracole depuis plusieurs années en tête des classements de villes mondiales: « Toronto tend à obtenir de bons scores dans de nombreux classements de ‘villes globales’, grâce à sa capacité inhabituelle à obtenir de très bonnes notes (mais non les meilleures) à la fois pour son dynamisme économique et sa qualité de vie », relève ainsi Mark Kleinman⁵⁵. Le classement *Economist Intelligence Unit* en fait même la meilleure ville à vivre au monde en 2015, sur le fondement d’un indice associant « sécurité, qualité de vie, coût de la vie, environnement des affaires, démocratie, sécurité alimentaire »⁵⁶ ■



3. Comment expliquer le miracle torontois ?

Les bénéfices économiques et culturels de la dynamique migratoire

La très forte croissance démographique dont Toronto fait l'expérience depuis plusieurs années est appelée à se poursuivre, puisque le *Greater Toronto Area*, aujourd'hui peuplé d'environ 6 millions d'habitants, devrait en compter 13 millions d'ici 2050⁵⁷. Le taux de croissance démographique demeure haut et stable ; entre 2006 et 2016, il est compris entre 4% et 4,5% par an⁵⁸. Cette tendance s'explique par un solde migratoire positif⁵⁹: **la ville constitue ainsi la destination première des populations immigrées du pays, puisqu'elle capte plus des deux tiers des flux migratoires que reçoit le Canada**⁶⁰. Toronto accueille en effet 125 000 nouveaux habitants par an, contre 30 000 à Londres ou 30 à 40 000 à New York, selon l'urbaniste Joe Berridge. **Ces flux migratoires alimentent le dynamisme économique torontois** en apportant au secteur secondaire une importante main d'œuvre et en répondant à l'offre

Fig. 12

Une rue de Little Italy



d'emplois peu ou moyennement qualifiés. Enfin, avec le Programme fédéral des travailleurs qualifiés, qui s'adresse à une main d'œuvre hautement qualifiée souhaitant s'établir de façon permanente au Canada, des flux de travailleurs qualifiés et d'entrepreneurs viennent également grossir les rangs de la classe moyenne torontoise.

La diversité culturelle et linguistique née de ces migrations devient la caractéristique première de l'identité torontoise contemporaine, alors que 51% des habitants de Toronto et 20% de ceux du *Greater Toronto Area* sont nés à l'étranger⁶¹. Aujourd'hui, ce

sont près d'un million de Torontois qui s'identifient comme faisant partie d'une « minorité visible »; dans le même temps, Toronto, « ville de quartiers », voire « ville de villages », voit naître en son sein non seulement les traditionnels Chinatown et Little Italy, communs à tant de villes nord-américaines, mais aussi Little Portugal, Greektown, Koreatown ou encore Little Poland, comme l'explique Guillaume Poirer :

“ S'il est un espace où le mot multiculturalisme doit avoir une signification c'est bien dans cette ville qui regroupe plus d'une cinquantaine de nationalités et s'imprègne de cette diversité pour en faire sa propre marque identitaire [...] Dans ce grand village canadien, la porte torontoise se charge d'accueillir une grande partie des nouveaux venus en synthétisant à partir des multiples cultures qui affluent en son sein, une identité complexe faite de partages et d'emprunts »⁶².

Panorama de la diversité linguistique et culturelle à Toronto

Nombre d'habitants de Toronto dont la langue natale n'est ni l'anglais ni le français⁶³

1 186 885

Dont⁶⁴:

Chinois : 245 285

Tagalog : 83 230

Espagnol : 72 850

Italien : 62 640

Portugais : 59 355

Tamil : 57 535

Russe : 36 145

Coréen : 33 665

Arabe : 29 825

Grec : 27 840

Polonais : 25 060

Vietnamien : 24 775

Nombre de ressortissants étrangers habitant à Toronto⁶⁵

395 295

Nombre d'immigrants⁶⁶

1 266 005

Date d'arrivée⁶⁷

Avant 1981 :

294 065

2001-2010 :

330 550

1981-1990 :

171 565

2011-2016 :

187 950

1991-2000 :

281 870

Le secteur financier au cœur de la croissance torontoise

La croissance rapide et significative du secteur financier de Toronto à partir des années 1970 lui a permis de devenir le neuvième centre financier au monde et le deuxième d'Amérique du nord, devancé aujourd'hui uniquement par New York. Toronto est singulièrement épargnée par la crise financière de 2008 : si les banques canadiennes subissent d'importantes pertes dues à leurs liens avec leurs consœurs américaines, lesquelles ont connu des défauts de crédits en masse⁶⁸, leur situation reste meilleure que celles de nombreux autres pays affectés par la crise des *subprimes*. Comment expliquer cette résilience du secteur bancaire canadien face à la pire crise financière mondiale depuis la Dépression ? « *Le manque d'ambition de Toronto explique le fait que l'effondrement financier de 2008 ne s'est jamais produit ici. La réglementation stricte des banques torontoises, qui les empêche de se surendetter, signifie qu'elles ont été isolées du pire des chocs globaux* », écrit Stephen Marche dans *The Guardian*⁶⁹. Toronto se remet relativement aisément de ce choc et poursuit sa trajectoire vers le statut de centre financier majeur : **elle abrite aujourd'hui 30% des sièges de services financiers du Canada (y compris les sièges et/ou directions de cinq des six premières banques canadiennes¹⁾ et présente la seconde plus forte concentration de sièges de grandes banques au monde⁷⁰.**

¹À savoir : BMO, Royal Bank of Canada, Toronto-Dominion Bank, la Banque de Nouvelle-Écosse (direction) et la Banque canadienne impériale de commerce (CIBC, bureau exécutif).

“ Le manque d'ambition de Toronto explique le fait que l'effondrement financier de 2008 ne s'est jamais produit ici. La réglementation stricte des banques torontoises, qui les empêche de se surendetter, signifie qu'elles ont été isolées du pire des chocs globaux »

Dans le sillage des sièges des banques et institutions financières canadiennes, cabinets d'avocats d'affaires canadiens d'envergure internationale et grands cabinets d'audit, de conseil et de comptabilité se sont implantés à Toronto, où 7 175 emplois du secteur juridique proviennent directement du secteur financier. En 2017, ce dernier employait 274 525 personnes dans l'aire métropolitaine de Toronto (soit 8,3% de la population totale), auxquels s'ajoutaient également 133 957 emplois indirects. **Cette croissance du nombre d'emplois dans le secteur financier n'a été devancée, dans les cinq dernières années, que par celle de Pékin et Shanghai.** Le secteur financier représente aujourd'hui 13,6% du produit intérieur brut de l'aire métropolitaine et **Toronto est désormais la quatrième ville au monde pour les investissements directs étrangers sortants.**

Fig. 13
Siège de BlackBerry
à Waterloo



Le couloir d'innovation Toronto-Waterloo

Autre atout majeur au service de sa compétitivité et de son attractivité économique, la capitale ontarienne abrite aujourd'hui l'un des premiers écosystèmes d'acteurs de l'innovation et des technologies au monde. Ce « super-cluster » technologique (technologies de la communication, robotique, 'software', intelligence artificielle...) s'appuie sur le dynamisme économique d'un couloir qui relie Toronto à la ville de Waterloo, siège historique de l'entreprise BlackBerry, où se multiplient aujourd'hui les startups fondées par d'anciens collaborateurs de ce groupe (Waterloo présente ainsi la seconde plus forte densité de startups au monde⁷¹). Le couloir d'innovation Toronto-Waterloo, qui comprend quatre centres urbains, rassemble près de 15 000 entreprises du secteur des hautes technologies,

parmi lesquelles Google, Facebook, IBM, Cisco Systems Canada, Symantec ou encore Microsoft Canada⁷². **Avec 205 000 employés, le secteur torontois des technologies est le deuxième plus grand d'Amérique du nord, se classant immédiatement derrière Silicon Valley. Le nombre de programmeurs et d'ingénieurs a crû de 50% entre 2012 et 2017, tandis que 82 100 emplois ont été créés dans le secteur sur la même période⁷³. Au-delà du seul secteur de la tech, l'écosystème de la tech^{III} au sens large emploie 401 000 personnes^{IV} à Toronto, où il représente 15% du nombre total d'emplois⁷⁴.**

^{III} À savoir l'ensemble des emplois, même non-technologiques, créés par des entreprises de la tech et d'emplois liés à des compétences tech dans des entreprises et secteurs autres que la tech.

^{IV} Dont 72 000 personnes occupant des emplois non liés à la technologie au sein d'entreprises du secteur de la tech, 231 000 personnes occupant des emplois liés à la tech dans des entreprises d'autres secteurs que celui de la tech et 98 000 personnes occupant des emplois tech dans des entreprises de la tech.



Fig. 14
Centre-ville de Toronto,
2016.

« Tous les secteurs non-tech sont en train de devenir des secteurs tech, le nombre d'emplois liés aux technologies dans des secteurs autres que la tech dépassant le nombre total d'emplois du secteur de la tech de 36% en 2015 », écrit ainsi *TechToronto* dans un rapport de 2016⁷⁵.

S'il n'a pas encore produit de « licorne » (startup valorisée à un milliard de dollars ou plus), le secteur torontois des technologies engendre aujourd'hui des revenus de 360 milliards de dollars⁷⁶, soit 17% du PIB canadien. Son dynamisme est tel que les entreprises de Silicon Valley s'y approvisionnent en ingénieurs et autres travailleurs qualifiés, encouragés en ce sens par la souplesse du droit applicable en matière d'immigration. Inversement, de nombreux travailleurs étrangers de la Silicon Valley quittent aujourd'hui cette dernière pour Toronto, découragés par le coût prohibitif de la vie en Californie ainsi que par les contraintes qui

s'imposent, aux États-Unis, aux détenteurs d'un visa H-1B^v. La politique migratoire mise en œuvre par le gouvernement américain depuis l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis précipite encore le départ de cette main d'œuvre hautement qualifiée et très demandée vers le Canada, phénomène d'une ampleur telle que le journal *The Economist* le qualifie d'« exode des travailleurs de la tech de Silicon Valley »⁷⁷. **Un exode providentiel pour le Canada, où l'on estime que 200 000 postes seront à pourvoir dans le domaine des technologies d'ici 2020⁷⁸.** Cette manne s'explique également par le caractère relativement abordable de l'établissement à Toronto pour une entreprise : le coût estimé de l'emploi de 500 personnes et de la location de locaux de 75 000 m² s'y élève en moyenne à 30 millions de dollars, contre 59 millions à San Francisco, selon le *Financial Times*⁷⁹. Enfin, Toronto bénéficie sans aucun doute de la concentration d'universités et d'établissements d'enseignement supérieur de haut niveau, dont les recherches viennent alimenter son écosystème de l'innovation et des technologies, à l'image de celles que mène l'Université de Toronto (dont le département de *computer science* est classé parmi les 10 premiers au monde par le *Shanghai Index*⁸⁰) dans le domaine de l'intelligence artificielle.

^v Il est en effet difficile pour ces derniers de créer une entreprise; ils doivent par ailleurs attendre jusqu'à parfois même 20 ans avant d'obtenir une carte verte.

L'enjeu, pour les parties prenantes locales, est aujourd'hui de transformer le couloir d'innovation de Toronto-Waterloo en *cluster* d'envergure mondiale⁸¹ et non plus seulement nord-américaine. Or, « en dépit d'un positionnement fort, la valeur nette des entreprises de la tech du couloir [Toronto-Waterloo] reste loin derrière celles de villes comparables comme Chicago, Boston, Berlin et Singapour », note le cabinet de conseil McKinsey⁸². Dans le même temps, certains facteurs de risque se font jour : **le couloir d'innovation fait aujourd'hui l'expérience d'une croissance faible**, note encore le rapport, qui relève que la ville « a chuté dans les classements mondiaux des écosystèmes de numéro 8 à numéro 17 entre 2012 et 2015 en raison de faiblesses dans son activité commerciale et ses ressources humaines, de déficits de capitaux, de manque d'infrastructure connective, et d'accès limité aux 'early adopters' »⁸³. **Toronto souffrirait ainsi de la difficile transition des innovations nées de son écosystème académique d'excellence vers le marché :** « une partie du décalage de la commercialisation est due à la propriété intellectuelle et aux règles de gestion ainsi qu'aux obligations de partage de revenus dans les universités canadiennes »⁸⁴. Toronto pâtit également d'un désavantage national : le Canada n'attire pas suffisamment de capital (en 2015, il n'a attiré qu'1% des investissements mondiaux de capital-risque⁸⁵), malgré une forte augmentation des investissements en capital-risque à Toronto même (1,3 milliard de dollars en 2018, contre 296 millions en 2013)⁸⁶. « Toronto n'est pas une capitale de la connaissance, comme Stockholm, San Diego ou encore Philadelphie et Baltimore », expliquait Marek Gootman, *non-resident senior fellow* à la *Brookings Institution*, lors de l'expédition

“ Toronto n'est pas une capitale de la connaissance, comme Stockholm, San Diego ou encore Philadelphie et Baltimore »

urbaine de La Fabrique de la Cité à Toronto. « Le différentiel de productivité du secteur commercial torontois au cours des dix dernières années est négatif et en-deçà de la trajectoire nationale. Le PIB par actif est inférieur à 0,5%, ce qui est plus bas qu'à Montréal. Si Toronto a donc des atouts fondamentaux, il y a également des domaines sur lesquels les pouvoirs publics et le secteur privé doivent agir ».

Enfin, le mauvais état des infrastructures torontoises menace l'équilibre et le dynamisme de cet écosystème innovant : « L'infrastructure connectant les centres urbains au couloir, principalement via des routes et voies ferrées traditionnelles, est depuis longtemps considérée comme insuffisante pour faciliter l'accès aux habitants des différentes villes. Cela limite les synergies entre les poches d'expertise qui se forment dans chaque ville »⁸⁷. Car si la trajectoire torontoise semble miraculeuse, elle ne doit pas occulter les défis considérables qui pourraient bientôt entraver sa croissance : gouvernance et financement des infrastructures, pénurie naissante de logement abordable ou encore aggravation d'inégalités socio-économiques déjà significatives ■

Toronto face aux défis de la croissance



Attractivité, dynamisme démographique et économique...

Si les atouts de Toronto sont nombreux, les défis auxquels elle fait à présent face le sont tout autant. **Les infrastructures, notamment de mobilité, sont aujourd’hui sous-dimensionnées et en grande partie vétustes. Les prix de l’immobilier, eux, s’envolent, tandis que la ville connaît d’ores et déjà une pénurie de logement abordable** dont la résorption requerra des politiques publiques volontaristes doublées d’investissements massifs.

Les inégalités économiques et sociales se sont considérablement creusées au cours des deux dernières décennies, dans une ville jusqu’alors relativement épargnée par ce phénomène. La résolution de ces problèmes est subordonnée à l’adoption d’un modèle de gouvernance adapté à la taille de Toronto et à ses enjeux de planification à l’échelle métropolitaine ainsi qu’à l’amélioration des relations entre province et municipalité.

1. Gouverner la métropole en expansion

« Certains pensaient que le gouvernement néo-conservateur de Harris voulait inonder le conseil municipal de la ville de Toronto, autrefois progressiste, de politiciens conservateurs venus des ‘suburbs’ et répondre aux problèmes financiers de ces dernières en transférant les ressources du centre-ville vers les ‘suburbs’ »

En 1998, la province, soucieuse de conforter la trajectoire ascendante de sa capitale, en fait à nouveau évoluer la gouvernance : c’est l’adoption, en 1998, du *City of Toronto Act*, qui met un terme au système métropolitain (voir plus haut) et crée un unique échelon de gouvernance. La *City of Toronto* gouverne désormais le territoire qui était autrefois celui de la métropole et se substitue par là même occasion aux municipalités de Toronto, Etobicoke, Scarborough, North York, East York et York. La zone périphérique, surnommée 905 pour son indicatif téléphonique, est constituée de ces municipalités qui n’ont pas été amalgamées mais faisaient néanmoins partie de la métropole. Ces *suburbs* sont divisés en quatre fédérations municipales : Hamilton, Peel, York et Durham.

Cette « amalgamation », promue au nom d’une efficacité accrue de la gouvernance et des finances locales, est toutefois décriée par certains observateurs : « certains pensaient que le gouvernement néo-conservateur de Harris voulait inonder le conseil municipal de la ville de Toronto, autrefois progressiste, de politiciens conservateurs venus des ‘suburbs’ et répondre aux problèmes financiers de ces dernières en transférant les ressources du centre-ville vers les ‘suburbs’ ». Pour Mark Kleinman, « la Province a rejeté des solutions de ‘région urbaine’, choisissant à la place de fusionner les collectivités de ‘Metro Toronto’ dans une collectivité à niveau unique dans le but de réduire les coûts de service grâce à l’amalgamation »⁸⁸. L’objectif ne sera pas atteint : « les économies potentielles nées de l’amalgamation étaient limitées, les trois postes de dépense les plus importants se situant déjà au niveau métropolitain – l’aide sociale, le transport et la police [...] Entre 1998 et 2002, environ 2 700 emplois municipaux ont été éliminés mais 3 600 ont été créés [...]. À plus long terme, les dépenses en matière de protection incendie, de collecte des déchets et de parcs ont toutes augmenté après l’amalgamation »⁸⁹, note encore Mark Kleinman.

76% de la population de la défunte métropole se prononce contre le projet, surnommé « *Megacity* » par ses détracteurs, même s’il reflète, pour le géographe Guillaume Poirer, une volonté de doter Toronto des armes nécessaires à sa survie face à la concurrence que se livrent les métropoles mondiales, présentée « comme un moyen d’adapter Toronto à la mondialisation, dans un contexte de concurrence croissante des grandes métropoles mondiales pour attirer les investisseurs ».

Fig. 15

Enid Slack lors de l'expédition urbaine de La Fabrique de la Cité à Toronto



Les critiques à l'encontre de l'amalgamation sont loin d'être éteintes : « cela fait 20 ans que Toronto a été amalgamée en une 'MegaCity', mais les cicatrices chirurgicales ne sont toujours pas guéries », écrit le journaliste torontois Shawn Micallef. Même constat de la part de la conseillère municipale Krystin Wong-Tam, qui qualifie l'amalgamation de « mariage arrangé auquel on essaie de s'habituer depuis 1998 ». D'autres observent que l'amalgamation a été l'occasion, pour la province, de transférer certaines de ses compétences à la 'Megacity' nouvellement créée sans pour autant lui attribuer les ressources correspondantes requises pour prendre en charge ces nouvelles compétences. « Nous avons créé une ville à la fois trop grande et trop petite; trop grande pour avoir une réactivité à l'échelle locale et trop petite pour gérer les enjeux d'envergure régionale, notamment autour du transport et de l'aménagement foncier. C'est une opportunité manquée », estime Enid Slack, directrice de l'*Institute for Municipal Finance and Governance* à l'université de Toronto. L'amalgamation n'aura ainsi pas permis d'organiser le territoire à l'échelle de l'aire urbaine qui relie le Grand Toronto à Hamilton.

Les exemples historiques de tentatives de création d'organisations d'échelle régionale sont nombreux; on citera le Bureau de la région du Grand Toronto (*Ontario's Office of the Greater Toronto Area*) de la province de l'Ontario en

1988 ou encore la Commission des services du Grand Toronto (*Greater Toronto Services Board*) en 1998. Mais ces tentatives se soldent par des échecs, ces agences s'avérant des coquilles vides sans réelle autorité. **De fait, il existe aujourd'hui peu d'autorités d'envergure régionale dans le Grand Toronto, à l'exception de Metrolinx, agence de transport du gouvernement provincial pour l'aire urbaine du Grand Toronto-Hamilton,** qui supervise *GO Transit*, réseau de mobilités de la région du Grand Toronto-Hamilton (voir plus bas). En comparaison, Vancouver et Montréal disposent chacune d'une véritable autorité métropolitaine, respectivement la Communauté métropolitaine de Montréal et le *Metro Vancouver Regional District*.

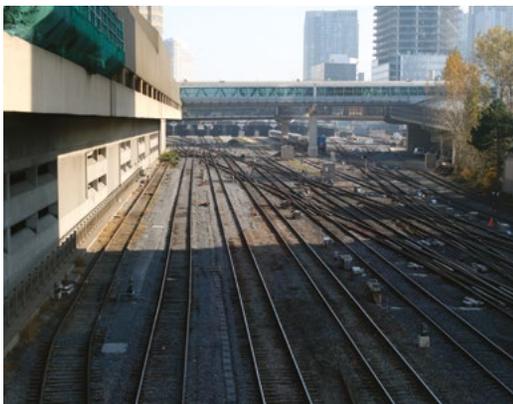
L'amalgamation a enfin sensiblement affecté l'équilibre politique du Grand Toronto. Depuis 1998, le conseil municipal de Toronto est dominé par des politiciens représentant les « *suburbs* », dont le poids contrebalance celui du centre de Toronto. Ces « *suburbs* » étant traditionnellement à majorité conservateurs⁹⁰, au contraire d'une ville de Toronto très progressiste, les maires de la ville tendent, depuis l'amalgamation, à être issus du parti conservateur, à l'exception de David Miller (2004-2010).

Aucune évolution notable vers un système de gouvernance régional ne se dessine aujourd'hui : « nous n'aurons jamais de Grand Paris ou d'autorité du Grand Londres à Toronto, car elle équivaudrait aux deux tiers de la province et donc la province, politiquement, ne laisserait jamais une telle situation se produire », explique l'urbaniste torontois Joe Berridge. Marek Gootman (*Brookings Institution*) confirme le diagnostic : « il y a eu plusieurs tentatives de constitution d'une structure de gouvernance qui créerait un Grand Toronto à l'image du Grand Paris, mais elles ont toutes échoué en grande partie parce que l'on créerait ainsi une entité énorme au pouvoir politique équivalent à celui de la province » ■

2. L'équation insoluble des infrastructures

Fig. 16

Voies ferrées à Toronto



La croissance démographique dont Toronto fait aujourd'hui l'expérience ne sera soutenable qu'au prix d'importants investissements, qui devront conduire la capitale ontarienne à se doter d'infrastructures à la qualité et la capacité adaptées aux besoins de sa population. Selon l'Association des municipalités de l'Ontario, **le déficit d'investissement dans les infrastructures municipales de la province ontarienne atteignait, en 2015, 60 milliards de dollars canadiens, soit un peu plus de 40 milliards d'euros.** Le *Greater Toronto Area* est exemplaire de cette situation : ce qui est aujourd'hui décrit par certains observateurs comme une crise des infrastructures apparaît comme le principal obstacle s'érigant sur la trajectoire de Toronto vers le statut de ville d'envergure mondiale, obstacle qu'elle peine aujourd'hui à surmonter.

« Au-delà des 32 milliards financés par le plan capital décennal, la ville de Toronto a toujours un besoin en financement non pourvu de 33 milliards de dollars pour les 15 prochaines années »

L'effort que devra consentir Toronto en matière d'infrastructures est à la mesure du vieillissement et de l'obsolescence de ses infrastructures existantes et d'un sous-investissement structurel. « Au-delà des 32 milliards financés par le plan capital décennal, la ville de Toronto a toujours un besoin en financement non pourvu de 33 milliards de dollars pour les 15 prochaines années », reconnaît ainsi la municipalité dans un document de 2017⁹¹.

“ Comment financer la rénovation et la construction d’infrastructures alors que les municipalités canadiennes sont traditionnellement rétives à accroître la pression fiscale ? »

Pourtant, il apparaît aujourd’hui urgent de s’attacher à doter cette aire métropolitaine en forte croissance d’infrastructures résilientes infrastructures face au changement climatique et aux aléas naturels (inondations vouées à se répéter, blizzards, canicules...). En 2013, ainsi, selon *Infrastructure Ontario*, « l’aire urbaine de Toronto a fait l’expérience de 126 mm de chutes de pluie, un record, en quelques heures seulement, contribuant à près de 940 millions de dollars de dommages dans la seule ville de Toronto » ; ces graves inondations ont affecté 4 579 logements, tandis que 750 000 personnes se voyaient privées d’électricité⁹². À Toronto, 51% du système d’égout de la ville est âgé de plus de 50 ans et la moitié des canalisations ont plus de 55 ans.



Au cœur de la crise des infrastructures torontoises se trouve un double enjeu : celui, tout d’abord, de la gouvernance des infrastructures (notamment de mobilité), sur fond de revendications contradictoires de la part de la province et des municipalités ; celui du financement, ensuite : comment financer la rénovation et la construction d’infrastructures alors même que les municipalités canadiennes sont traditionnellement rétives à accroître la pression fiscale exercée sur leurs contribuables ? Face aux difficultés qu’éprouvent la municipalité et la province à travailler de conserve pour planifier, mettre en œuvre et financer des projets de mobilité, un autre système de gouvernance est-il possible et souhaitable et, le cas échéant, comment devrait-il être organisé ?

C’est dans le domaine des infrastructures de mobilité et plus spécifiquement des transports en commun que l’aporie est la plus apparente : à une fréquentation encore limitée des transports publics et un besoin massif d’investissement s’ajoutent une absence de vision régionale intégrée et une desserte géographique très inégale des transports en commun, qui menace d’accroître encore les inégalités qui polarisent les Torontois. **Le prix du titre de transport public mensuel de Toronto s’élève à 150 dollars canadiens (soit environ 102 euros)**, ce qui en fait le cinquième titre de transport le plus onéreux au monde après ceux de Londres, New York, Sydney et Dublin. Dans le même temps, **le réseau viaire de Toronto est le deuxième plus congestionné d’Amérique du nord et la part modale de l’automobile est largement dominante** (véhicules individuels : 70% ; transports publics : 23% ; marche : 5% ; cyclisme : 1%). Au cœur de cette situation qui devient aujourd’hui critique, une gouvernance complexe, dans un contexte de tensions entre la province et la municipalité.

La congestion : une addition salée

Toronto fait partie des dix villes les plus congestionnées d'Amérique du Nord et est aujourd'hui la deuxième ville canadienne la plus embouteillée après Vancouver⁹³; en 2006, selon l'agence ontarienne de transport public *Metrolinx*, **le coût annuel de la congestion dans la région du Grand Toronto-Hamilton était estimé à 3,3 milliards de dollars canadiens, soit 2,25 milliards d'euros.** Sans amélioration significative des infrastructures de transport, ce chiffre pourrait s'élever à 15 milliards de dollars canadiens (10,2 milliards d'euros) par an en 2030⁹⁴. La présence de nombreux goulots d'étranglement entraîne également 52 millions d'heures de temps de déplacement supplémentaire par an dans cette aire urbaine fortement peuplée.

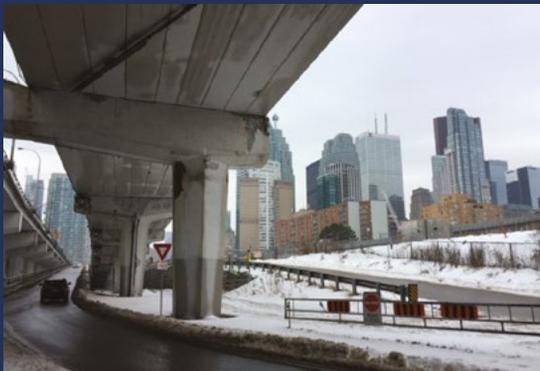
La Gardiner Expressway, archétype d'une infrastructure dépassée

Édifiée entre 1955 et 1966 par le Ministère des Transports de l'Ontario, la voie rapide Frederick G. Gardiner, ou Gardiner Expressway, est aujourd'hui un important axe de communication reliant le centre-ville de Toronto à sa banlieue ouest. Au moment de sa construction, les rives de Toronto étaient fortement industrialisées ; la désindustrialisation et la revitalisation progressive de quartiers le long du lac Ontario, à commencer par l'Entertainment District et le Waterfront, soulèvent désormais la question de l'utilité d'une telle voie express, qui forme une coupure urbaine manifeste. Initialement construit pour accueillir un trafic quotidien bien moindre, la Gardiner Expressway charrie aujourd'hui 120 000 véhicules par jour ; l'autoroute étant très fortement dégradée, sa maintenance coûte des centaines de millions de dollars canadiens, tandis que l'on estime qu'*«une potentielle solution de remplacement coûtera des milliards de dollars»*⁹⁵. Des projets d'extension de la voie rapide à l'est se heurtent à des appels à la démolition⁹⁶, au motif d'une incompatibilité entre un tel projet et la revitalisation du front de lac. Les projets d'aménagement visant à transformer les espaces situés sous les voies en espaces publics à part entière abondent : végétalisation, équipements culturels et sportifs... Dans le même temps, la suppression de cette voie est à l'étude depuis celle de son extrémité orientale en 1999⁹⁷, remplacée par un parc linéaire⁹⁸ comprenant pistes cyclables et installations d'arts de rue. Pour autant, la congestion est telle dans la région qu'une réduction ou une

suppression de la voie express ne saurait apporter de bénéfices que si elle était accompagnée d'incitations à la réduction de l'usage de la voiture. Des études sont toujours en cours afin de déterminer le futur de cette voie, le scénario le plus probable étant désormais celui de reconfigurations hybrides⁹⁹.

Fig. 17

Sous la Gardiner Expressway



Transports publics : le casse-tête de la gouvernance

À la création de la métropole de Toronto en 1954 (voir plus haut), **est décidé que la gestion et l'organisation des transports en commun seront de compétence métropolitaine: la Toronto Transit Commission est alors fondée, qui couvre le territoire de la métropole et inaugure la même année sa première ligne de métro.** Suivront de nouvelles lignes et des extensions, systématiquement retardées par un financement structurellement insuffisant.

Dans le même temps, l'Ontario entend mettre en place, dans la région reliant Toronto à Hamilton le long du lac Ontario, un réseau ferré de transports en commun, tirant parti des rails de fret existants. Son objectif est de favoriser l'extension de Toronto vers l'ouest et de promouvoir ainsi le développement d'une économie régionale. C'est ainsi qu'est fondé en 1968 le réseau *GO Transit*, pour « *Government of Ontario Transit* ». Mais ce réseau vise bien à relier deux régions et non à améliorer le système de mobilité de Toronto même; **le gouvernement fédéral et la province se soucient peu du sort des**

transports torontois, comme en témoignent les fins de non-recevoir opposées à de fréquentes demandes, dans les années 1950, d'aide financière fédérale et provinciale pour le développement de nouvelles lignes de transport. Progressivement, diverses commissions municipales et métropolitaines commencent de suggérer que la province assume un rôle plus actif dans la coordination des systèmes de transports, mais ces voix ne sont pas entendues.



Fig. 18

Train GO en partance de la gare centrale de Toronto



Fig. 19
La PRESTO Card, visant
à faciliter le passage entre
réseaux de transport

La province fait toutefois preuve d'une ingérence croissante dans les transports en public de la région, imposant parfois des lignes directrices sans consultation préalable des municipalités concernées. Un tournant s'opère en 1977, lorsque, à la suite d'un rapport de la *Royal Commission on Metropolitan Toronto*, **la province rejette la recommandation d'un organisme de coordination régional** composé de représentants locaux et régionaux, en notant que les questions « transfrontalières » (c'est-à-dire concernant plusieurs municipalités) relèvent de son unique compétence.

Aujourd'hui, le gouvernement provincial s'intéresse activement à l'aménagement du territoire et à la planification des transports dans la région de Toronto. À cet égard, une étape clef fut la création, en 2006, de l'agence Metrolinx, pour la coordination, la planification, le financement et le développement d'un réseau de transport intégré. Destinée à collaborer avec les partenaires fédéraux, provinciaux et municipaux, *Metrolinx* fusionne avec *GO Transit* en 2009 afin de conjuguer l'expérience d'exploitation de cette dernière avec ses propres capacités de planification¹⁰⁰. L'objectif est d'accélérer les investissements et les capacités de service de transport public dans la région. Pour cela, *Metrolinx* s'est dotée dès 2008 d'un plan de transport régional, intitulé « *The Big Move: Transforming Transportation in the Greater Toronto and Hamilton Area* »¹⁰¹. **Ce projet d'intégration des transports décline dix stratégies devant permettre de diversifier**

les moyens de transport, de réaliser un certain nombre d'investissements, de promouvoir l'intégration du réseau et de participer à l'amélioration globale des services dans la région. L'initiative la plus ambitieuse du plan est celle qui entend créer un immense réseau (1400 km de voies) de transport rapide d'ici 2033 pour un coût total de plus de 68 milliards de dollars canadiens. Le « *Big Move* » fait rapidement l'objet de vives critiques; le journaliste Steve Munro l'estime ainsi « *bricolé à partir des plans locaux des autorités de la région* »¹⁰². **Les promesses du plan sont encore loin d'être tenues, à l'exception notable de l'intégration entre les réseaux pour les usagers**, avec la création, en 2011, de PRESTO, carte de transport électronique visant à faciliter le passage entre réseaux. Certains observateurs déplorent également le fait que le système de transport demeure centré sur la ville de Toronto *intra-muros*. Ainsi, ce n'est qu'en 2017 que le métro de Toronto franchit les limites de la ville, en reliant Toronto à Vaughan par l'université de York¹⁰³.

Les acteurs de la mobilité torontoise

Fondée en 2006, **Metrolinx** est l'agence provinciale qui planifie et met en œuvre le système de transport dans la région du Grand Toronto et de Hamilton. Le *Metrolinx Act* de 2006 lui reconnaît deux rôles majeurs : de coordination, planification, financement et développement d'un réseau de transport multimodal d'une part ; d'achat de véhicules, d'équipements et de services connexes au nom des municipalités de l'Ontario de l'autre. Son *2041 Regional Transportation Plan*, publié en 2018, se veut « *la base de référence pour mettre en place un réseau de transport multimodal intégré, qui place les besoins des usagers en priorité* ». Il présente des « *objectifs partagés par Metrolinx, le gouvernement provincial, les municipalités de la région du Grand Toronto-Hamilton et les sociétés de transport, ainsi que les actions à entreprendre pour mettre en place un réseau de transport intégré* ». *Metrolinx* fait régulièrement l'objet de critiques portant sur son indépendance ; une enquête du *Toronto Star* dévoilait ainsi en 2017 que l'agence avait approuvé la construction de deux stations à la suite de pressions du Ministère des Transport de l'Ontario et en dépit des recommandations d'une agence de conseil indépendante.

Les sociétés locales de transport en commun assurent un service de transport dans leurs municipalités respectives. La *Toronto Transit Commission (TTC)* est ainsi l'agence en charge des transports en commun pour et dans la ville de Toronto. Elle y gère tout à la fois le métro, le tram, les bus et les lignes de transport ferré léger et constitue le troisième plus grand système de transport public d'Amérique du Nord¹⁰⁴. Son réseau demeure cependant insuffisamment financé et se trouve par conséquent saturé.

Le Ministère des transports de l'Ontario (MTO) est responsable de multiples aspects de la gestion des transports à l'échelle de la province, notamment de l'établissement et la maintenance du réseau routier provincial et de la gestion des infrastructures de transport en commun, par le biais de *Metrolinx*.

Le gouvernement fédéral a régulièrement octroyé des subventions au transport au cours de la dernière décennie. Toutefois, ces subventions se sont avérées ponctuelles, souvent spécifiques à un projet et de montants très variables.

De nombreux experts appellent aujourd’hui à doter Toronto d’une autorité régionale des transports, potentiel échelon intermédiaire entre Metrolinx et les sociétés locales de transports en commun. Pour Enid Slack, directrice de l’*Institute on Municipal Finance and Governance* de l’Université de Toronto, une telle autorité pourrait travailler en coordination avec les agences locales des différentes municipalités :

“ Nous pourrions imaginer une structuration à deux niveaux : **l’autorité régionale coordonnerait les services qui traversent les frontières des municipalités et s’occuperait de l’intégration des services et des tarifs et des grands projets tandis que les municipalités et prestataires locaux offrirait des services strictement locaux.** En d’autres termes, l’autorité régionale se chargerait de la planification et les autorités locales de la mise en œuvre »¹⁰⁵.

Matti Siemiatycki, de l’université de Toronto, confirme la pertinence d’une telle structuration :

« Metrolinx est l’acteur régional du grand Toronto, même s’il lui manque certains des attributs que les experts recommandent pour atteindre l’efficacité maximale d’une autorité régionale de transport, notamment des pouvoirs accrus d’aménagement et de collecte de revenus. Dans le même temps, la TTC travaille depuis longtemps avec ses partenaires de transport dans tout le GTA pour coordonner la mobilité (avec Mississauga depuis les années 1990 et la région de

*York et GO depuis 10 ans). Il en résulte un système où rôles et responsabilités se chevauchent, et donc une coInfusion au sein des différentes agences de transport [...] **Toronto a besoin d’une entité qui coordonne le service, les grilles horaires et la tarification – non seulement entre les différents modes de transport (métro, bus, tram, vélo, covoiturage, etc.), mais aussi entre les fournisseurs de services (GO, TTC, York Region Transit, MiWay, etc.)** »¹⁰⁶.*

THE BIG MOVE

TRANSFORMING TRANSPORTATION IN THE GREATER TORONTO AND HAMILTON AREA

Fig. 20

The Big Move, plan
de transport régional
de Metrolinx

Ces propositions s'inscrivent dans le cadre d'un vif débat opposant partisans de l'intégration et défenseurs de la fragmentation des municipalités au sein d'une région métropolitaine. Les partisans de l'intégration soutiennent que la région urbaine de Toronto a besoin d'une institution commune pour traiter de problèmes communs (« *la structuration actuelle autour d'une autorité à un seul niveau pour 2,8 millions d'habitants est à la fois 'trop grande et trop petite'* », Mark Kleinman¹⁰⁷) : **la création d'une telle institution permettrait, selon eux, une meilleure coordination des services** et une gestion plus adaptée des externalités, un partage des coûts amélioré et la réalisation d'économies d'échelle. **Les défenseurs d'un système fragmenté, quant à eux, affirment que la stricte séparation des municipalités et de leurs institutions permet de répondre de façon plus démocratique aux attentes des habitants** et garantit une compréhension plus fine des besoins locaux.

La question de la gouvernance torontoise et notamment de ses transports est donc loin d'être résolue, alors même que la population et, avec elle, les besoins en matière de mobilité, continuent de croître inexorablement. La promulgation, en 2019, d'une loi provinciale par laquelle l'Ontario s'arroge le droit de saisir, sans compensation, les actifs de la *Toronto Transit Commission* et prévoit d'emblée l'impossibilité de tout recours de la part de cette dernière¹⁰⁸ constitue le dernier marqueur en date des tensions entre la province et Toronto. **Elle s'inscrit dans une tentative de la province de récupérer la compétence sur les quatre lignes de métro de la TTC.** Pour justifier cet « *upload* », le gouvernement de l'Ontario évoque ses pouvoirs fiscaux plus étendus et son expérience en matière de planification régionale¹⁰⁹.

La mobilité torontoise en chiffres

Le système de transport de la TTC¹¹⁰

75 stations de métro et 76,9 km de voies
4 lignes opérationnelles¹¹¹

Le système de transport de GO Transit¹¹²

67 gares, 460 km de voies ferrées,
56,5 millions de voyageurs annuels
15 terminaux de bus pour 44 lignes
et 16,7 millions de voyageurs annuels

Nombre d'habitants changeant de subdivision de recensement pour se rendre sur leur lieu de travail¹¹³

208 165

Nombre d'habitants utilisant les transports en commun pour leurs trajets domicile-travail¹¹⁴

463 005

Nombre d'habitants utilisant un véhicule (en tant que passager ou conducteur) pour leurs trajets domicile-travail¹¹⁵

629 430

Nombre d'habitants effectuant leurs trajets domicile-travail à pied¹¹⁶

107 665

Nombre d'habitants dont le trajet domicile-travail est supérieur à 60 minutes¹¹⁷

202 830

Quel financement pour les infrastructures de mobilité ?

La cohérence du système de transport public de l'aire urbaine du Grand Toronto-Hamilton souffre de la difficile coexistence des acteurs des mobilités, parmi lesquels GO Transit, Metrolinx et la TTC. Au cœur de la dissension, une question : qui doit payer les infrastructures de transport public et dans quelle zone ? La TTC devrait-elle, par exemple, payer pour l'entretien et la gestion de parties du réseau situées au-delà des enceintes de la ville de Toronto ? Des questions urgentes à l'heure où « *le désalignement entre les trois niveaux de gouvernance a contribué à un déficit de financement estimé à 30 milliards de dollars pour la construction d'un réseau de transport rapide régional et de plusieurs millions supplémentaires requis pour le fonctionnement, la maintenance et la réhabilitation* », selon *Infrastructure Ontario*.

Enid Slack décrit les sources actuelles du financement des transports publics à Toronto de la façon suivante:

“ Il existe deux sources de financement en matière de transport : l'une est directement liée au transport et l'autre relève des recettes fiscales générales. La première consiste en des redevances d'utilisation. Nous faisons payer l'utilisateur qui souhaite emprunter le système de transport public à Toronto. [...] Il y a des taxes liées à l'usage de la voiture, par exemple la taxe d'immatriculation des véhicules. La ville de Toronto a le droit de lever un tel impôt et l'a fait brièvement mais ce n'est plus le cas aujourd'hui [...]. Ensuite, les recettes fiscales générales, par exemple la taxe foncière, qui est la principale source de revenus fiscaux pour les municipalités canadiennes ».

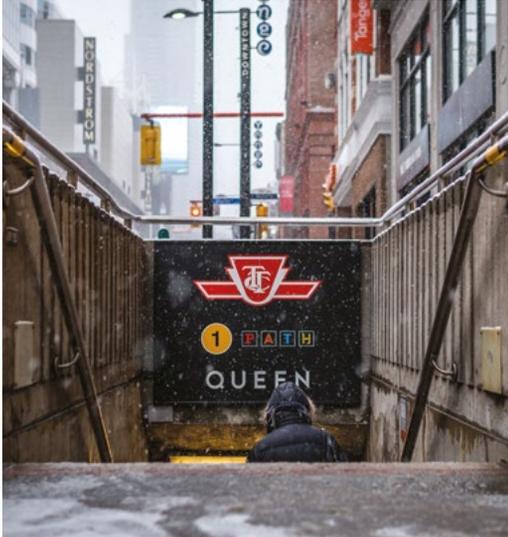


Fig. 21
Station de métro, Toronto

Le financement des infrastructures de mobilité n'est pas tâche aisée : dans la région du Grand Toronto, les titres de transport (« transit fares ») représentent encore environ 70 à 80% des coûts d'exploitation, soit l'une des proportions les plus élevées d'Amérique du nord¹¹⁸. Steve Munro, journaliste torontois spécialiste des mobilités, résume le problème en ces termes : « le manque d'investissement dans les transports publics n'est pas un phénomène rare, mais dans l'aire urbaine du Grand Toronto et d'Hamilton, ce qui a commencé comme un déficit des transports est aujourd'hui un gouffre profond dont elle pourrait ne jamais sortir »¹¹⁹. Selon le plan d'investissement en immobilisations de la TTC, environ 16 des 22 milliards de dollars nécessaires pour le simple entretien des métros et stations dans les 15 prochaines années ne sont pas financés. La province prévoit de contribuer à ce financement à hauteur de 160 millions de dollars par an, ce qui reviendrait à 2,4 milliards de dollars sur 15 ans¹²⁰. Le gouvernement fédéral, lui, a récemment promis 660 millions de dollars. Il ne finance le transport que de façon sporadique, et « ce financement peut disparaître aussi rapidement qu'il est apparu »¹²¹. **Le besoin de financement est donc tout à la fois impérieux et loin d'être comblé.**

Selon le journaliste Shawn Micallef, ces difficultés de financement s'expliquent notamment par une réticence torontoise historique à toute augmentation de l'impôt. L'une des seules ressources fiscales de la municipalité est la taxe foncière, qui représente presque 40% des revenus de la municipalité¹²². **Tout débat autour d'une pression fiscale accrue sur les contribuables semble interdit depuis que Mel Lastman, premier maire de la ville post-amalgamation, « a gelé les taux d'imposition il y a deux décennies »**¹²³. « Depuis 1998, nos élus n'ont pas souhaité augmenter les taxes foncières au-delà de l'inflation, et en tant que ville nous n'avons pas la maturité de nous confronter au fait qu'il faut payer pour les services que demandent les citoyens [...] Nous n'avons pas le courage politique nécessaire, en ce moment, au conseil municipal, pour avoir une conversation honnête avec nos citoyens et habitants et leur dire que pour construire une ville vivable et durable il va falloir payer des taxes », relève Krystin Wong-Tam, conseillère municipale de Toronto.

Pour Matti Siemiatycki, une solution au défi du financement des infrastructures de mobilité est à chercher du côté du dispositif du péage urbain : « la ville de Toronto devrait envisager de réintroduire son plan de péage urbain sur la Don Valley Parkway et la Gardiner Expressway, dont les revenus iraient à la maintenance des transports »¹²⁴. Enid Slack partage cet avis : « nous devrions mettre en place des péages urbains sur nos principales autoroutes, pas uniquement parce que cela apporte des revenus aux municipalités mais aussi parce que cela change les comportements des usagers ». ■

3. Le logement abordable, talon d'Achille de Toronto ?

À l'horizon, une crise du logement...

Toronto détient le triste titre de capitale canadienne des inégalités : une étude menée en 2015 montrait ainsi que **les inégalités de revenus y ont augmenté de 31% entre 1980 et 2005, contre 14% à l'échelle nationale**. À cet écart s'ajoute un fossé géographique : l'inégalité de revenus entre quartiers de Toronto s'est accrue dans le même temps de 96%. Selon David Hulchanski, professeur à l'université de Toronto, cette tendance s'explique en grande partie par l'évolution du marché local du logement. De la croissance démographique et de l'attractivité économique sans précédent dont Toronto fait aujourd'hui l'expérience découle en effet, sans surprise, une forte augmentation des prix de l'immobilier résidentiel dans l'aire du Grand Toronto. **Ici comme dans d'innombrables métropoles attractives et en croissance, cette hausse des prix affecte non plus seulement les ménages aux revenus les plus faibles mais également les classes moyennes**. Selon la 15^{ème} enquête internationale annuelle sur le logement abordable de Demographia¹²⁵, Toronto fait aujourd'hui partie des « *10 grands marchés les moins abordables* » ; selon un rapport d'UBS, **elle est même la troisième ville au monde la plus exposée au risque de bulle immobilière après Hong Kong et Munich**¹²⁶. Dans le même temps, **le prix médian d'une maison à Toronto est 7,7 fois supérieur au revenu médian des ménages**.

Du côté du parc locatif, la situation n'est guère meilleure : les loyers connaissent aujourd'hui une importante augmentation, qu'un système de contrôle mis en place dans les années 1970 ne parvient pas à enrayer ; **30% des locataires torontois consacrent actuellement plus de 30% de leurs revenus à se loger**. Le marché locatif privé ne propose par ailleurs qu'un seul logement abordable (défini comme un logement au coût inférieur à 30% des revenus d'un ménage avant impôt) pour quatre ménages à revenus faibles. **Le taux de vacance des logements torontois est aujourd'hui proche de zéro** et la croissance démographique née des flux migratoires que reçoit la ville exacerbe encore la situation, si bien que Toronto fait aujourd'hui l'expérience des symptômes classiques d'une crise du logement abordable : **surpeuplement, allongement des distances domicile-travail pour des ménages contraints de s'installer toujours plus loin, accroissement généralisé des taux d'effort...** « *Un retour à des prix du logement*

plus abordables à Toronto est improbable, à moins d'une chute catastrophique du marché du logement»¹²⁷, notent Frank Clayton et Diana Petramala, chercheurs au Centre for Urban Research & Land Development de l'université de Ryerson.

Alors que la municipalité adoptait, en octobre 2018, un plan intitulé *Housing Now*, par lequel elle s'engageait à livrer 10 000 logements (dont un tiers de logements abordables, définis par elle comme disponibles à des prix inférieurs à 80% à ceux du marché) à proximité des stations de transport public, la situation critique du parc résidentiel torontois continue de contraindre jeunes actifs et jeunes ménages de la classe moyenne à s'éloigner de la ville centre. « *Quelque chose s'est passé en 2016-2017 à Toronto* », explique Sean Gadon, directeur du *Housing Secretariat* de Toronto et responsable de la conception du plan logement de la municipalité. « *La classe moyenne est devenue incapable d'acquérir un logement. Nous avons historiquement un problème de logement pour les gens qui sont dans le besoin (15% de la population environ), mais ce qui se passe dans cette décennie est totalement différent et inédit* ».

... dissimulée par la multiplication des grues !

Les programmes résidentiels neufs de luxe se multiplient aujourd'hui à Toronto, où « *la clientèle s'intéresse principalement aux anciennes demeures de maître (10 millions d'euros minimum) et aux maisons contemporaines (à partir de 5 millions d'euros) dans le quartier de Rosedale, ou aux appartements du centre-ville* »¹²⁸. La majorité de ces nouveaux logements se concentrent « *dans une portion*

relativement petite et de plus en plus dense de la géographie torontoise, les 'Avenues', nœuds de croissance urbaine, comme Yonge/Eglinton ou Dundas West/Bloor, et les quartiers commerciaux/industriels comme le Golden Mile »¹²⁹. Plus de 180 000 m² de bureaux sont par ailleurs en construction dans le centre de Toronto: **cette explosion de la construction de bureaux dans le centre-ville, au détriment des « office parks » des périphéries plébiscitées durant les années 1990-2000, engendre une demande de logements plus centraux, à laquelle l'offre des périphéries, par définition, ne saurait répondre.** Ainsi s'explique peut-être l'engouement actuel que suscitent les logements de luxe cités plus haut: « *dans la dernière décennie, il y a eu un changement manifeste des investissements qui forment le tissu urbain de la ville. Alors que des architectes comme Daniel Libeskind ou Frank Gehry concevaient autrefois des extensions à l'infrastructure culturelle, à Toronto ils se tournent maintenant vers le développement résidentiel de luxe* », note ainsi le journaliste Evan Pavka¹³⁰.

Fig. 22
Multiplication des grues
dans le centre-ville
de Toronto



Cette prolifération des « condominiums » répond davantage à une demande étrangère que locale. En effet, le rôle des investissements étrangers dans la genèse de la situation actuelle n'est pas négligeable ; à titre d'exemple, **Toronto est la sixième destination préférée des ressortissants chinois fortunés pour leurs investissements immobiliers**¹³¹. La province de l'Ontario tente d'endiguer le phénomène au moyen de la mise en œuvre, depuis 2017, d'une taxe visant spécifiquement les acquéreurs étrangers; une mesure qui semble porter ses fruits puisque l'inflation des prix du marché résidentiel semble depuis lors s'être ralentie¹³². Dans le sillage d'une réglementation mise en œuvre à Vancouver, autre métropole canadienne au marché résidentiel sous forte tension, **la province a ainsi choisi d'imposer une taxe de 15% sur l'achat de logements** situés dans la Golden Horseshoe, région s'étendant du Niagara jusqu'à Peterborough en passant par l'aire urbaine du Grand Toronto, par des individus non ressortissants ni résidents permanents du Canada¹³³. **Le gouvernement de la province estime que « l'investissement étranger s'élève à environ 8% à Toronto et dans la région environnante »**; « les promoteurs nous disent que des individus arrivent, s'insèrent dans les files d'attente et achètent plusieurs logements sans avoir aucunement l'intention d'y vivre », indiquait Charles Sousa, le Ministre des finances de l'Ontario, au journal *The Guardian*¹³⁴.

Cet afflux d'investissements étrangers a lui-même un effet significatif sur la demande domestique, comme le relève le chercheur Josh Gordon :

« la vague longue et continue de capital étranger, combinée au récent pic d'achats provenant de l'étranger, a créé une dynamique d'attente forte. Dans le contexte d'une hausse historique des prix et d'une prévision d'une poursuite de l'arrivée en masse de capitaux étrangers, beaucoup d'acheteurs domestiques, dans un objectif spéculatif ou non, ont cherché à entrer sur le marché, même à des prix très élevés ».

Les chiffres du logement à Toronto

**Nombre de logements
(2016)** ¹³⁵

1 179 057

Nombre de logements individuels ¹³⁶ : 269 675

Nombre de logements situés dans un bâtiment
de cinq étages ou plus ¹³⁷ : 493 280

Nombre de ménages ¹³⁸

1 112 925

Dont propriétaires de leur logement ¹³⁹ : 587 095

Et locataires ¹⁴⁰ : 525 835

**Nombre de logements
nécessitant des réparations
majeures** ¹⁴¹

78 595

**Nombre de ménages
dont le budget logement
est inférieur à 30% de leurs
revenus** ¹⁴²

704 665

**Nombre de ménages
dont le budget logement
est supérieur ou égal à 30%
de leurs revenus** ¹⁴³

406 070

(46% des ménages) ¹⁴⁴

Proportion de ménages
propriétaires dont le taux
d'effort est supérieur ou égal
à 30%¹⁴⁵

27,4 %

Proportion de ménages
propriétaires de leur
logement remboursant
un prêt immobilier¹⁴⁶

57,5%

Proportion de locataires
habitant des logements
subventionnés¹⁴⁷

15,1 %

Proportion de locataires
au taux d'effort supérieur
ou égal à 30%¹⁴⁸

46,8 %

Loyer mensuel moyen pour
un studio¹⁴⁹

1 242 CAD

Prix moyen d'un
«condominium» à l'achat
(juillet 2019)¹⁵⁰

800 900 CAD

(augmentation de 4,4% par rapport à juillet 2018)

Une offre inadaptée à la demande

Les logements de luxe construits sur les rives du Don ne correspondent pas à la demande émanant de familles à revenus faibles et moyens; leur prix est ainsi trop élevé et leur configuration et localisation inadaptées. « Comme dans les années 1960, la ville éprouve toujours des difficultés à proposer du logement abordable à ceux qui ne font pas partie des 1%. Les projets de petite échelle commencent d'occuper d'anciens parkings et des espaces vacants dans des zones largement constituées de logements individuels, mais cela ne se fait pas sans controverse. Un immeuble de huit étages et 16 logements dans le quartier d'Annex à Toronto a fait face à la résistance de l'élite qui habite le quartier – depuis l'auteur de la Servante écarlate, Margaret Atwood, jusqu'au magnat des supermarchés, Galen Weston Jr. », écrit ainsi Evan Pavka¹⁵¹. Krystin

Wong-Tam, conseillère municipale, confirme : « tandis que les coûts du logement et de la mobilité continuent d'augmenter de façon disproportionnée par rapport aux revenus qui stagnent depuis 15 ans, de plus en plus de gens se trouvent mal logés, et ne vivent pas dans les types de logements dont ils ont réellement besoin ». Krystin Wong-Tam rappelle également que la majorité des logements en cours de construction sont destinés à l'accession alors même que près de la moitié des Torontois sont locataires de leur logement ; « nous ne sommes pas très bons lorsqu'il s'agit de construire un large spectre de logements abordables », conclut-elle.



Fig. 23
« Condominiums »
torontois

“ Six locataires sur dix envisagent de quitter le Grand Toronto car la crise du logement leur y ôte toute perspective d’avenir »

En 2018, la province de l’Ontario adopte une loi créant un dispositif dit de zonage inclusif (*inclusionary zoning*), qui autorise les municipalités de la province à contraindre les promoteurs à proposer un pourcentage prédéterminé de logements abordables dans tout bâtiment résidentiel nouvellement construit¹⁵².

Les municipalités ontariennes peuvent en outre décider de la durée pendant laquelle ces logements devront demeurer abordables et des mesures ou incitations utilisées pour compenser les coûts de développement. La ville de Toronto s’est prévalu de la possibilité ouverte par cette législation provinciale en prévoyant, dans son plan *Housing Now*, de proposer aux promoteurs et sociétés de logement à but non lucratif des baux de long terme et des incitations fiscales en échange du fait qu’un tiers des nouveaux logements construits sur ces terrains puissent être qualifiés d’abordables. **Ainsi, 3 600 des 10 000 logements prévus devront être abordables, c’est-à-dire mis sur le marché à 80% ou moins du loyer moyen du marché torontois.** Les logements restants seront aux niveaux de marché ou à la vente ; la péréquation ainsi opérée permettra de financer les logements abordables¹⁵³. **Ce plan a suscité la critique de certains observateurs au motif qu’il ne permettrait pas de produire suffisamment de logement abordable pour constituer une réponse de grande ampleur à la demande des habitants les plus défavorisés,** ce à quoi la municipalité a répondu que des contraintes plus prononcées pourraient s’avérer contre-productives, en décourageant de potentiels offrants.

En attendant les résultats de cette démarche, il reste que **le temps d’attente précédant l’obtention, par les ménages éligibles, d’un logement social à Toronto continue de s’allonger** : « *les retards du logement social forcent les individus et familles à revenus faibles à s’inscrire dans des queues interminables pour obtenir un logement abordable* »¹⁵⁴. Un demandeur attend aujourd’hui en moyenne huit ans avant d’obtenir un appartement à deux chambres¹⁵⁵. 181 000 individus sont sur une liste d’attente pour l’obtention d’un logement abordable, explique Krystin Wong-Tam. Ces retards alimentent un phénomène de gentrification : **un sondage récent rapporte que six locataires sur dix envisagent de quitter le Grand Toronto car la crise du logement leur y ôte toute perspective d’avenir**¹⁵⁶.

Fig. 24

Au-delà du centre-ville, des maisons individuelles à perte de vue



Le défi du segment intermédiaire

Il apparaît dès lors que l'un des principaux enjeux que devra relever Toronto est celui de la diversification de son parc de logement. « *Toronto a désespérément besoin d'un spectre complet de logement qui soit accessible et abordable, et le système ne parvient à répondre à la demande dans aucune catégorie* », note ainsi la *Toronto Community Foundation* dans un rapport de 2018¹⁵⁷. La typologie résidentielle de Toronto semble en effet majoritairement composée de gratte-ciels de logement collectif ou, à l'opposé, de pavillons individuels ; « *il n'existe pas de bâtiments résidentiels de trois ou quatre étages à Toronto !* », explique ainsi Frank Clayton, de l'université de Ryerson¹⁵⁸.



Fig. 25
Vue de la CN Tower,
septembre 2019

Le segment intermédiaire désigne les typologies de logements situées à mi-chemin entre les maisons individuelles, pavillons et maisons jumelées d'une part et les bâtiments de logement collectifs de cinq étages ou plus de l'autre. Ce segment inclut les maisons de ville (« *townhouses* ») canadiennes (en location ou à l'accession), les duplex, les maisons d'allées (« *laneway homes* ») ainsi que les logements collectifs de faible hauteur (triplex, quadruplex, logements superposés en bande et appartements en rez-de-jardin). Ces logements occupent une place importante dans un marché résidentiel fonctionnel en assurant un logement abordable et adapté aux familles dans une métropole dont les logements individuels ont vu leurs prix augmenter de façon significative.

Toronto ne construit désormais presque plus de logements dit « intermédiaires » (« *middle housing* »): si 93 000 de ces logements ont été produits entre 1946 et 1970, puis 73 000 entre 1971 et 1995, ces chiffres ne s'élevaient plus qu'à 18 000 entre 2006 et 2016 ; c'est dans les années 1990 que la diminution du taux de production de ces logements est la plus frappante. Cette époque et, *a fortiori*, le début des années 2000 marqueront un report des constructeurs vers du logement collectif en gratte-ciel. **Pourtant, la demande de logements relevant du segment intermédiaire est en recrudescence depuis le milieu des années 2000** dans la ville de Toronto elle-même comme dans l'aire urbaine du Grand Toronto. Comment expliquer cette désaffection pour le segment intermédiaire du marché ? « *L'offre de terrains disponibles pour tous types de logements à Toronto est contrôlée par la municipalité et non par le marché libre* », notent Frank Clayton et Diana Petramala. « *Dans le système actuel, il existe des conflits d'intérêts entre constructeurs, propriétaires de logements et politiciens. Les constructeurs veulent une densité accrue car ils livrent des projets dans un marché marqué par une forte demande et des coûts du foncier en augmentation* »¹⁵⁹ ; les propriétaires, eux, s'inquiètent des effets de la production de logements sur la valeur de leurs biens ainsi que sur leur qualité de vie. Enfin, expliquent encore les deux chercheurs, le système de gouvernance municipale torontois, fondé sur les « *wards* », incite les élus à porter une attention particulière à des enjeux extrêmement localisés plutôt qu'aux intérêts de la municipalité ou de l'aire urbaine.

Briser le tabou de la densification ?

Autre solution permettant de diversifier le parc résidentiel torontois, la densification de certains quartiers dont les logements correspondent à la demande mais où toute intensification du bâti est bloquée depuis de nombreuses années. Le plan d'urbanisme de la ville de Toronto (« *Official Plan* ») sacralise ainsi les faibles densités existantes dans certains de ces quartiers résidentiels ou « *stable neighbourhoods* », qui représentent 75% des zones résidentielles. Le terme de « *yellow belt* », inventé par l'urbaniste Gil Meslin, désigne l'ensemble de ces zones résidentielles qui forment autour du centre torontois une ceinture où la réglementation empêche l'édification de bâtiments de plus de dix mètres de hauteur et autorise exclusivement des habitations indépendantes les unes des autres¹⁶⁰. « *Dans les 30 ans que couvrent le Plan d'urbanisme, plus de 800 000 nouveaux habitants devront être logés dans seulement 25% de la géographie de la ville, et le Plan d'urbanisme, interprété strictement, protège également beaucoup de quartiers à faible densité situés le long des lignes de métro en ville* », notent Frank Clayton et Diana Petramala¹⁶¹. Le journaliste torontois John Lorinc confirme : « *les quartiers de logements individuels pour familles sont immunisés par la régulation contre l'intensification même la plus douce* »¹⁶². L'existence d'une ceinture verte, constituée de terres agricoles et de parcs autour du Grand Toronto, à l'intérieur du Golden Horseshoe, aggrave encore la situation en empêchant l'expansion de la ville sur d'autres terres.



L'administration provinciale s'est saisie du sujet de la densification, désormais érigée en priorité. « *La densification est une préoccupation politique provinciale depuis la fin des années 1980. Mais ce n'est qu'en 2006 qu'une politique de gestion de la croissance coercitive, volontariste et ambitieuse où la densification urbaine occupe une place centrale, est mise en place [...] C'est bien la province qui est l'acteur majeur dans l'élaboration et la surveillance étroite de la mise en œuvre des politiques de densification par les municipalités [...] Toutes les municipalités de la région sont sommées d'appliquer le plan de croissance provincial (Growth Plan) par l'intermédiaire d'outils censés faciliter la densification des espaces urbains* », écrit ainsi Anastasia Touati¹⁶³.

Dans un plan de 2006 (*Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe*¹⁶⁴), la province incite à la densification de certaines zones, impose des densités minimales de population et décourage l'édification de projets à faible densité dans les zones périphériques. Elle entend ainsi ralentir le développement de nombreux logements individuels dans des zones mal desservies par les réseaux de transport en commun ■

4. Le spectre d'une aggravation des inégalités économiques et sociales

La situation critique dans laquelle se trouve Toronto en matière de logement ne fait qu'alimenter un creusement inquiétant des inégalités sociales dans la région du Grand Toronto. L'ONG *Daily Bread* montrait ainsi dans un rapport intitulé *Who's hungry - A profile of Hunger in Toronto* que le recours aux banques alimentaires avait augmenté de 14 points en dix ans dans le Grand Toronto¹⁶⁵. Si ce chiffre est en baisse dans le centre de Toronto depuis 2018, l'ONG observe dans ses banques une augmentation de 61% de l'affluence depuis 2008. Les inégalités sont également visibles spatialement : les revenus moyens à Downtown Toronto et dans les banlieues de la ville peuvent s'élever à deux fois le revenu métropolitain moyen, et des poches de pauvreté se font jour au nord de la ville de Toronto depuis les années 1990¹⁶⁶. « *Le défi de notre ville est que nos revenus sont de plus en plus polarisés* », note Krystin Wong-Tam. Dans le même temps, **la gentrification de certaines parties de la ville est si rapide que les indicateurs peinent parfois à en rendre compte**; le long d'Englinton Avenue West, la multiplication des « *condominiums* » et des boutiques de luxe atteste de ce processus, alors que le système de refuges pour les sans-abris de la ville ne parvient plus à faire face à la demande.

Fig. 27
Graffiti Alley,
Toronto,



L'augmentation des inégalités peut s'expliquer en partie par la difficulté à contrôler les dynamiques qui l'alimentent. Dans un mouvement semblable à celui qu'ont connu San Francisco et d'autres villes nord-américaines, **la globalisation de l'économie torontoise, notamment par la croissance des secteurs financier et de la tech, y a attiré une classe supérieure aux revenus très élevés, affectant les quartiers où se développent ces secteurs stratégiques.** Ces nouvelles populations résidant à proximité de leur lieu de travail, ces quartiers ont vu se développer divers commerces et loisirs haut de gamme (magasins et restauration bio, *coffee shops*, salles de sport et de yoga) et un envol des prix de l'immobilier ■

À la croisée des chemins

Ni ville mondiale accomplie ni simple métropole régionale, l'aire urbaine de Toronto bénéficie d'un dynamisme fort mais dont l'avenir demeure incertain tant qu'elle n'aura pas répondu aux questions pressantes que soulève son développement en matière de logement, d'infrastructures et d'inégalités économiques et sociales. **Des signes de ralentissement économique se font d'ores et déjà sentir. Entre 2000 et 2010, la productivité (produit intérieur brut par actif) de Toronto chutait ainsi de 6%**, la plaçant en 12^{ème} position du classement des métropoles nord-américaines les plus productives derrière Montréal, Vancouver et Calgary au Canada et New York, Los Angeles, Chicago, Boston, Seattle, San Francisco, Dallas et Atlanta aux États-Unis¹⁶⁷. Dans le même temps, la progression des salaires torontois demeure modeste (+4,2% entre 2001 et 2010, contre +6% à Montréal et +7,7% à Vancouver, et +10,2% de moyenne nationale sur la même période). *« Toutes les villes comparables aux États-Unis ont des revenus médians plus élevés que Toronto et des taux de croissance des revenus plus élevés sur la même période, à l'exception de Los Angeles (3,8%), Boston (1,3%) et New York (-3,0%) »*, écrit ainsi le *Toronto Region Board of Trade*¹⁶⁸ ■



Quand Toronto rencontre Sidewalk Labs : menace ou opportunité ?





Fig. 28
Vue de Quayside

En mars 2017, *Waterfront Toronto*, entité fondée en 2001 pour piloter la revitalisation des rives désindustrialisées de Toronto, lançait un appel d'offres pour l'aménagement de Quayside, ancien site portuaire de 4,8 hectares en bordure du lac Ontario. Le nom du vainqueur est annoncé en octobre de la même année : il s'agit de *Sidewalk Labs*, entreprise américaine et filiale d'Alphabet, maison-mère de Google. Son projet de quartier intelligent à mixité d'usages (50% de commerces de détail, 40% de logements) a séduit les représentants de la province de l'Ontario, du gouvernement canadien et de la municipalité de Toronto réunis au sein de *Waterfront Toronto*. Parmi les objectifs affichés du projet de *Sidewalk Labs*, la création d'une « communauté complète qui améliore la qualité de vie pour une population diverse (habitants, travailleurs, visiteurs) », « où les personnes, entreprises, startups et organisations locales puissent développer des solutions aux défis urbains liés à

l'énergie, au logement et à la mobilité », mais aussi « faire de Toronto un centre mondial d'une nouvelle industrie émergente : l'innovation urbaine ». Le projet conjuguerait design intelligent (constructions en bois de 30 étages) et technologies pour éprouver des solutions urbaines dans des domaines aussi variés que le logement ou la mobilité, tout en définissant de « nouveaux standards de durabilité, d'abordabilité, de mobilité et d'opportunité économique ». *Sidewalk Labs* estime que le projet engendrera 4,3 milliards de dollars en revenus fiscaux pour l'État canadien, la province de l'Ontario et la municipalité de Toronto ; 14,2 milliards de dollars par an de produit intérieur brut (PIB) canadien supplémentaires ; et 93 000 emplois (dont 44 000 à durée indéterminée) d'ici 2040. Les investissements prévus par *Sidewalk Labs* permettraient également, selon l'entreprise, de « catalyser 29 milliards de dollars d'investissements de tierces parties » en matière immobilière.

“ Réunir la sphère académique, les acteurs industriels, les entrepreneurs [...] et les agences publiques pour travailler ensemble à résoudre les grands défis urbains »

En juin 2019, Sidewalk Labs soumet à *Waterfront Toronto* un ambitieux *Master Innovation and Development Plan (MIDP)*, document de plus de 1 500 pages dans lequel l'entreprise décrit les différentes composantes du projet ainsi que les rôles et responsabilités qu'elle se propose d'endosser. Fait notable, le *MIDP* se propose d'atteindre les objectifs prioritaires fixés par l'appel d'offres de *Waterfront Toronto* « dans une zone de l'est du front de lac qui inclut Quayside et une portion des Port Lands [...] La zone du projet, dans son ensemble, serait connue sous le nom de l'Innovative Development and Economic Acceleration (IDEA) District ». Avec une surface de quelques 140 hectares, cette zone est donc trente fois plus vaste que la parcelle sur laquelle portait l'appel d'offres de *Waterfront Toronto*. L'entreprise projette d'acquérir le foncier de Quayside et celui de Villiers West (voir carte p.64), parcelles qui représentent à elles deux 16% de la superficie totale de l'IDEA District. L'entreprise justifie cette

proposition de la façon suivante : « la livraison de deux projets de développement immobilier, à Quayside et Villiers, au début du projet, pour un coût total estimé de 3,9 milliards de dollars, est critique pour atteindre les objectifs du projet ». Sidewalk Labs y « surinvestirait » pour démontrer l'impact et la viabilité financière de ses innovations.

Sidewalk Labs s'engage notamment à obtenir l'établissement, dans l'IDEA District, du nouveau siège canadien de Google ; ce nouveau siège pourrait représenter, selon l'entreprise, une surface de plus de 46 000 m², accueillant 2 500 employés dont une majorité d'employés de Google. Sidewalk Labs propose également de fournir 10 millions de dollars en financement initial pour un nouvel Institut d'innovation urbaine, inspiré de *Cornell Tech* à New York et spécialisé dans le domaine de l'innovation urbaine ; sa vocation serait de « réunir la sphère académique, les acteurs industriels, les entrepreneurs [...] et les agences publiques pour travailler ensemble à résoudre les grands défis urbains ». L'entreprise investirait enfin quelques 10 millions de dollars dans un nouveau fonds de capital-risque ciblant des start-ups locales actives dans le domaine de l'innovation urbaine.

Autre proposition formulée par Sidewalk Labs dans le MIDP, celle d'endosser, dans le cadre du projet, le rôle de « *lead developer* », en engageant des entreprises, contracteurs et opérateurs tiers afin de développer le site, mais aussi d'intervenir en tant que « *partenaire et conseiller technique* », fournissant un « *éventail de services de conseil technique et de gestion pour étendre le développement économique durable et utiliser des stratégies innovantes pour répondre aux défis urbains du front de lac oriental* ». L'entreprise précise que « ce rôle impliquerait de préparer les spécifications techniques et exigences de performance pour guider le développement innovant [...] et, si le projet s'étend aux phases ultérieures, aider à trouver des partenaires et des opérateurs pour des systèmes avancés, tels qu'un réseau électrique avancé, un nouveau système de gestion des eaux pluviales, et des rues dynamiques. Ce rôle commencerait à Quayside et s'étendrait à une zone plus large après avoir atteint une série de jalons ».

“ Comment analyser l’incursion d’un acteur de la *tech* et de l’économie de plateformes dans la fabrique urbaine ? »

À Toronto, l’entreprise américaine s’imagine enfin en fournisseur de systèmes d’infrastructure, notamment lorsqu’elle propose, dans son *Master Innovation and Development Plan*, la construction d’une ligne de train léger sur rail (*LRT*) destinée à desservir le futur quartier : « si Waterfront Toronto et la puissance publique le souhaitent, [Sidewalk Labs pourrait investir] dans un train léger sur rail sur le front de lac, dans l’infrastructure municipale et des systèmes d’infrastructure avancés », écrit ainsi l’entreprise. « Sidewalk Labs offrirait également un soutien optionnel au financement d’infrastructures municipales (comme les parcs et égouts) nécessaires au développement de l’IDEA District » ; des prétentions auxquelles un éditorial du *Guardian* répondait en alertant du risque lié au fait de « confier la responsabilité d’une partie de l’infrastructure [de Toronto] à une entreprise privée gigantesque ».

Les débats houleux qui entourent le projet depuis 2017 se focalisent d’une part sur la volonté de Sidewalk Labs d’assumer un rôle d’aménagement voire de régulation de l’espace urbain traditionnellement dévolu à la puissance publique, et, d’autre part, sur l’usage proposé des données collectées par les capteurs présents sur

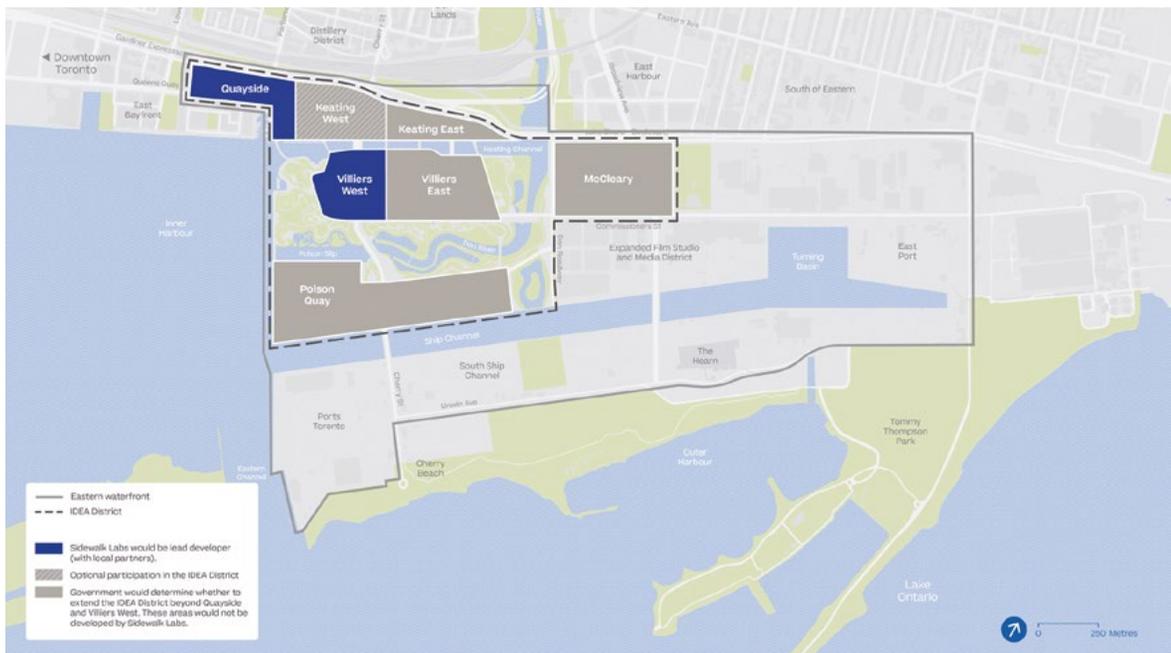


Fig. 29
L’IDEA District



Fig. 30
Le projet Quayside

le site, point de discordance entre la population locale et l'entreprise new-yorkaise. Alors que la généralisation de la reconnaissance faciale et ses dérives ternissent l'image de la smart city, difficile de s'étonner de ce que le projet de Sidewalk Labs rencontre une opposition vive et nourrie de la part des Torontois. Le 31 octobre 2019, l'examen du MIDP par *Waterfront Toronto* et les négociations qui s'ensuivent aboutissent à un accord entre les deux parties, accord dont les termes contraignent Sidewalk Labs à revoir ses attentes à la baisse. S'ouvre alors une période de consultations publiques qui aboutira à l'annonce d'une décision finale par *Waterfront Toronto* le 31 mars 2020. Sans qu'on sache encore ce qu'il adviendra de lui, le projet Quayside tel qu'il existe aujourd'hui porte la vision d'un quartier où les capteurs seraient omniprésents, des trottoirs jusqu'à l'intérieur des logements ; quid, dans ce contexte, de la protection de la vie privée des citoyens ? Plus largement, comment analyser l'incursion d'un acteur de la *tech* et de l'économie de plateformes dans la fabrique urbaine ?

Comprendre le projet Quayside

Chronologie

2001

Fondation de *Waterfront Toronto*, entité chargée de superviser la régénération des rives torontoises.

2007 – 2009

Waterfront Toronto acquiert le foncier de Quayside (4,8 hectares) pour 68 millions de dollars canadiens dans l'objectif d'y construire du logement abordable, de proposer un accès public aux bordures du lac et de permettre une extension du réseau de tram.

Mars 2017

Lancement d'un appel d'offres pour le redéveloppement de Quayside. En l'absence d'un engagement financier de la part des trois niveaux de gouvernement (« deux décennies de financement gouvernemental tripartite [devant] s'achever en 2020-2021, portant un coup aux finances de l'agence et menaçant son existence »¹⁶⁹), *Waterfront Toronto* recherche un partenaire pour le financement de ce projet.

Octobre 2017

La proposition de Sidewalk Labs est retenue. *Waterfront Toronto* et Sidewalk Labs concluent un accord-cadre par lequel elles conviennent de créer un quartier urbain utilisant des capteurs pour collecter des données en vue d'une gestion plus efficace des actifs et ressources urbains. L'accord-cadre n'est pas partagé avec les trois échelles de gouvernement avant sa publication.

2018

Importante phase de consultation citoyenne: des réunions publiques sont organisées en mars, mai, août et décembre 2018.

Avril 2018

Création d'un *Digital Strategy Advisory Panel* apportant son expertise des sujets de confidentialité, propriété des données et propriété intellectuelle.

31 juillet 2018

Signature d'un *Plan Development Agreement* entre *Waterfront Toronto* et Sidewalk Labs, se substituant à l'accord-cadre de 2017.

Décembre 2018

Publication d'un rapport de la Vérificatrice générale de l'Ontario critiquant la gestion du projet par *Waterfront Toronto*.

Juin 2019

Publication d'un *Master Innovation & Development Plan (MIDP)* alimenté par les consultations de 2018. *Sidewalk Labs* propose d'engager 10 millions de dollars pour le financement du processus d'aménagement ; 40 millions de dollars additionnels pourront être versés si *Waterfront Toronto* remplit certaines conditions, notamment le déclenchement d'un plan de protection inondation de grande envergure (nécessitant un financement de 1,25 milliard de dollars de la part des trois niveaux de gouvernement). En contrepartie, Sidewalk Labs s'engage à obtenir la promesse d'Alphabet d'installer le siège canadien de Google à Quayside.

31 octobre 2019

Waterfront Toronto et Sidewalk Labs s'accordent sur des termes beaucoup moins avantageux pour cette dernière que ceux qu'imaginait le *MIDP*. S'ouvre alors une phase de consultation publique qui aboutira à une décision finale de la part de *Waterfront Toronto* en mars 2020.

1. Un acteur de la tech aux commandes de la fabrique de l'urbain ?



Fig. 31
Dan Doctoroff, PDG de Sidewalk Labs

Les inquiétudes que soulève le projet de Sidewalk Labs à Toronto s'expliquent pour partie par le caractère inédit de l'incursion d'un géant du secteur des technologies dans la fabrique urbaine. « Rien qu'en 'tenant le crayon' pour concevoir le plan directeur nouveau quartier de Toronto, Sidewalk a exercé une fonction significative d'aménagement public », estiment Ellen Goodman, professeur de droit à la Rutgers Law School, et Julia Powles, professeur associé à l'University of Western Australia¹⁷⁰.

Sidewalk Labs ne s'en est jamais cachée : son ambition, comme celle de sa maison-mère, est bien de construire et d'administrer une ville. Ainsi, dès 2013, Larry Page, président-directeur général de Google, parle de « réserver une parcelle du monde » à des expérimentations tech-

nologiques¹⁷¹. En février 2016, c'est en ces termes que Dan Doctoroff, PDG de Sidewalk Labs, interpelle les étudiants de l'université de New York : « que feriez-vous si vous pouviez construire une ville à partir de rien ? »¹⁷². Il déclarera également d'Alphabet, maison-mère de Google et Sidewalk Labs, qu'elle est « l'entreprise la plus ambitieuse ayant jamais existé » à l'exception notable de la Compagnie néerlandaise des indes orientales, « qui avait le pouvoir de mener la guerre »¹⁷³.

L'approche techniciste et solutionniste propre à Google et aux entreprises de son secteur se traduit enfin par une vision singulière de la fabrique urbaine : la MIT Tech Review relève que « sans surprise pour une entreprise créée, en partie, par des technologues, Sidewalk conçoit les smart

“ Sidewalk Labs fait montre d’une vision en matière de gouvernance urbaine lorsqu’elle propose la création de cinq nouvelles entités publiques qui administreraient l’*IDEA District* »

cities comme des smartphones. Elle se voit comme un prestataire de plateforme responsable de la fourniture d’instruments basiques (depuis le software identifiant des places de parking disponibles jusqu’aux services de géolocalisation surveillant la localisation exacte des robots de livraison), comme le fait Google avec son système d’exploitation, Android »¹⁷⁴.

Sidewalk Labs fait un outre montre d’une vision en matière de gouvernance urbaine lorsqu’elle propose, dans son *MIDP*, la création de non moins de cinq nouvelles entités publiques qui, ensemble, administreraient l’*IDEA District* : l’*Open Space Alliance*, qui se chargerait de la gestion des espaces publics, le *Waterfront Transportation Management Association*, qui serait responsable de l’infrastructure physique et digitale de mobilité, le

Waterfront Sustainability Association, le *Waterfront Housing Trust* et le *Urban Data Trust* (voir plus bas). Or, note David Robertson, opposant au projet, « toutes ces agences reporteraient à un organe de supervision nommé l’*Administrateur public*. L’*Administrateur public* est une agence publique sans représentants municipaux. Aucune de ces agences ne peut être créée sans de nombreuses autorisations exceptionnelles et des réformes législatives et réglementaires issues des trois échelles de gouvernement »¹⁷⁵.

Plus encore, l’entreprise se propose elle-même d’endosser le rôle d’un régulateur : Natasha Tusikov, professeur adjoint à l’université de York, écrit ainsi que s’« il ne serait pas inhabituel pour une entreprise de proposer de déployer un prototype de trottoir modulable composé de pavés en ciment préfabriqués et emboîtés pour les rues de Quayside, comme le propose Sidewalk Labs, [...] Sidewalk Labs propose également de s’accorder la capacité de fixer les règles qui régiront l’infrastructure urbaine dans le quartier du projet »¹⁷⁶. Dès 2016, le *Wall Street Journal* prévoyait que Sidewalk Labs chercherait, à terme, à « s’autonomiser de nombreuses réglementations municipales afin de construire sans les restrictions qui accompagnent des choses comme les parkings ou le design des rues »¹⁷⁷. Ellen Goodman et Julia Powles mettent par ailleurs en avant le pouvoir de régulation qu’engendre, dans les faits, le contrôle exclusif des données produites et collectées dans le quartier : « même si le gouvernement fixe des standards réglementaires et les impose, le contrôle des données peut servir de fonction législative privée de facto »¹⁷⁸.

“ Le gouvernement a une relation différente aux informations et données personnelles que le secteur privé. L’un a conclu un contrat social, l’autre non »

De nombreux observateurs rappellent également que les objectifs d’une entreprise privée du secteur des technologies diffèrent sensiblement des missions de la puissance publique et que rien n’indique qu’un acteur privé poursuive des objectifs d’intérêt général, de même que rien ne le soumet aux contraintes qui s’appliquent à l’acteur public dans la fourniture de services publics. L’activiste torontoise Bianca Wylie, figure de proue de l’opposition locale au projet, expliquait ainsi lors de l’expédition urbaine de La Fabrique de la Cité à Toronto en septembre 2019 que « *le gouvernement a une relation différente aux informations et données personnelles que le secteur privé. L’un a conclu un contrat social, l’autre non* ».

L’intérêt des acteurs privés pour la fabrique de la ville n’a rien d’un phénomène inédit, comme le rappelle Isabelle Baraud-Serfaty, consultante et experte en économie urbaine au sein d’ibicity : « *avec la montée en puissance des questions énergétiques et numériques, de nouveaux entrants, comme Siemens, IBS ou Cisco, sont rentrés dans la fabrique urbaine et se sont affirmés comme des acteurs de la ville à part entière [...] il s’agissait [...] de grands groupes, en nombre limité, qui ‘urbanisaient’ leurs stratégies en se positionnant*

Fig. 32
Bianca Wylie lors de l’expédition urbaine de La Fabrique de la Cité à Toronto



comme un partenaire incontournable des villes»¹⁷⁹. Mais l’arrivée des plateformes et startups de la tech dans le domaine de la fabrique urbaine emporte des conséquences distinctes : « *on passe d’une cité des infrastructures à une cité des plates-formes et des services* », explique ainsi Isabelle Baraud-Serfaty¹⁸⁰. Ellen Goodman et Julia Powles notent à ce titre, à propos du projet de Sidewalk Labs, que « *la gouvernance urbaine est repensée comme la facilitation de la collecte et de la transmission de données à des applications et services qui opèrent sur la plateforme* »¹⁸¹, ceci dans un modèle de « *ville-plateforme qui décompose radicalement les systèmes, espaces et services en groupes de transactions optimisées selon une logique de marché* »¹⁸². Et de rappeler que « *pour l’entreprise de la tech, la smart city est une façon de capter la valeur des flux de données – en monétisant directement des informations comportementales ou en utilisant ces informations pour concevoir ou acquérir des services – puis de faire advenir les effets de réseau et rentes de monopole qui caractérisent les plateformes de technologies de l’information* »¹⁸³. Et de conclure qu’« *on ne peut être sûr que la vision de Sidewalk Toronto est compatible avec les procédures démocratiques, une gouvernance publique durable ou l’intérêt public* »¹⁸⁴. Rien n’oblige ainsi Sidewalk Labs à garantir la continuité de ses services. À cet égard, les détracteurs du projet sont prompts à évoquer l’exemple de l’abandon soudain, par Google, du déploiement de la fibre optique dans la ville américaine de Louisville (Kentucky), Google étant perçu comme ayant « *abandonné ses clients, affecté négativement la voirie et anéanti des espoirs économiques* »¹⁸⁵ ■

2. Quayside, laboratoire de la surveillance généralisée ou préfiguration de la ville de demain ?

Fig. 33
Siège de Google
à Varsovie, Pologne.



Avec Quayside, Sidewalk Labs entend construire une « infrastructure digitale qui collecte des données dans un objectif apparent de vie urbaine simplifiée »¹⁸⁶. Les innombrables données collectées porteront autant sur l'environnement que sur les comportements individuels : données de trafic, qualité de l'air, niveau sonore, occupation des bâtiments, degré de remplissage des poubelles, occupation des bancs publics ou encore utilisation des appareils ménagers dans les logements...¹⁸⁷ Le projet va jusqu'à prévoir un système centralisé de gestion de l'identité, grâce auquel « tout résident accèdera aux services publics » (bibliothèques, soins de santé...) ¹⁸⁸, selon *The Intercept*. Sidewalk Labs concluait par ailleurs, en décembre 2018, un partenariat avec le *Gehl Institute* pour prototyper une nouvelle application digitale nommée *CommonSpace*, dont la visée serait de rendre plus aisées et fiables la collecte et l'utilisation de données visant à comprendre l'usage de l'espace public. Quayside pourrait donc devenir, selon la formule de *The Atlantic*, « le parc immobilier le plus surveillé de la planète ».

Alors que 88% des Canadiens se disent inquiets lorsqu'il s'agit de la protection de leur vie privée dans une *smart city* (dont un quart se disent très préoccupés), le projet Quayside suscite plusieurs interrogations majeures : à qui appartiendront les données collectées, « pour combien de temps et sous quelles conditions ? » (John Lorinc) ? Qui pourra les utiliser et comment ? Pourront-elles être cédées à d'autres parties ? Par exemple, pourrait-on imaginer que « les données agrégées des habitants soient revendues au gouvernement », qui pourrait alors les utiliser pour améliorer la gestion du trafic ou encore le ramassage des ordures ¹⁸⁹, ce qui reviendrait à faire payer au citoyen les données qu'il a lui-même produites ? Comment garantir que les données collectées soient anonymisées à la source, quel que soit l'acteur privé les ayant collectées ? Autant de questions face auxquelles Sidewalk Labs peine à rassurer.

Les données urbaines, appellation d'origine non contrôlée ?

Dans son MIDP rendu public en juin 2019, Sidewalk Labs introduit la notion de « données urbaines », que l'entreprise définit de la façon suivante : « des données personnelles et des données collectées dans l'espace physique d'une ville, où le consentement informé préalable à la collecte et à l'usage des données est difficile sinon impossible à obtenir ». Ailleurs dans le Plan, Sidewalk Labs précise que les données urbaines sont des « informations recueillies dans l'environnement physique d'une ville, y compris dans le domaine public, les espaces accessibles au public et même certains bâtiments privés ». Cette définition permet à Sidewalk Labs d'inclure dans le champ des données urbaines des données aux caractéristiques opposées : personnelles ou non, collectées dans l'espace public ou privé...

Dans le MIDP encore, Sidewalk Labs précise sa proposition de création d'un « Data Trust » qui « devrait rendre les données anonymisées disponibles librement et publiquement et maintenir un registre public (en ligne et facilement interrogeable) de tous les appareils collectant des données urbaines. L'accord du Trust devrait être nécessaire pour collecter ou utiliser des données urbaines de façon davantage propriétaire ou commerciale, ou des données urbaines contenant des informations identifiables ». « Toute personne cherchant à collecter des données urbaines devra démontrer qu'elle fait de la confidentialité et l'intérêt public des priorités, à travers un 'Responsible Data Impact Assessment' soumis au Data Trust », explique encore l'entreprise dans un document publié en 2018. Ce « Responsible Data Impact Assessment » est une analyse approfondie déclenchée à chaque proposition de collecte ou d'usage de données urbaines. Elle décrit l'objectif de la proposition, les sources de données à utiliser, l'impact potentiel sur les individus ou sur une communauté et inclut une analyse des bénéfices et risques. Dans son MIDP, Sidewalk Labs réaffirme cette proposition en prévoyant « le contrôle des données urbaines par le biais d'un processus démocratique et indépendant qui s'appliquerait en complément des lois relatives à la vie privée en Ontario et au Canada ».

Qu'est-ce que l'Urban Data Trust de Sidewalk Labs ?

L'Urban Data Trust (UDT) est une proposition de réponse de Sidewalk Labs au défi que constitue la protection de la confidentialité des données qui pourraient à terme être collectées dans le futur quartier intelligent de Quayside.

La proposition de création d'un «Urban Data Trust» provient, selon le MIDP, des concertations menées auprès du public, dont il est ressorti l'idée que les données urbaines sont un bien public («public asset»). Considérant qu'un bien public ne devrait jamais être la «propriété au sens classique» d'une personne ou d'une entité, Sidewalk Labs en déduit la nécessité d'un gardien ou responsable («steward»), dont elle propose qu'il prenne la forme d'une «entité indépendante, approuvée par la puissance publique», l'«Urban Data Trust», dont la mission serait de «gérer les données urbaines et établir un processus transparent pour approuver l'usage ou la collecte de données urbaines». L'UDT serait une entité indépendante à but non lucratif, dont la mission serait de répondre aux défis de gouvernance digitale liés aux données urbaines tout en promouvant des innovations fondées sur la donnée au bénéfice des individus et de la société.

Cette entité ne serait pas un «trust» (une fiducie) au sens juridique du terme, note Sidewalk Labs, «les fiducies n'étant pas conçues pour bénéficier au public». Sidewalk Labs adopte plutôt la définition du «data trust» que propose l'Open Data Institute britannique, à savoir «une structure juridique qui assure une gestion indépendante des données». L'UDT ne serait contrôlé ni par Waterfront Toronto, ni par Sidewalk Labs. Elle pourrait être dotée un conseil d'administration composé de cinq membres : un expert de la gouvernance des données, de la confidentialité ou de la propriété intellectuelle ; un représentant de la communauté ; un représentant du secteur public ; un représentant de la sphère universitaire ; et un représentant du secteur privé canadien. Sidewalk Labs précise que ce conseil «pourrait agir suivant les mêmes modalités que les comités de contrôle interne ou les comités d'éthique de la recherche des organismes d'enseignement supérieur, ou que les conseils de modération de contenu des réseaux sociaux». À noter enfin que l'UDT se doterait d'un «Chief Data Officer».

La première mission de cette entité consisterait à dresser une liste de «Responsible Data Use (RDU) Guidelines» à destination de toute entité publique ou privée qui souhaiterait collecter des données dans l'IDEA District. Dans cette liste devra figurer la nécessité pour le requérant de faire état d'un objectif clair et bénéfique que viendraient servir la collecte et l'usage proposés de données urbaines. Sa deuxième mission serait ensuite de mettre en œuvre et de superviser un processus en quatre étapes d'évaluation des requêtes reçues.

Le 31 octobre 2019, Waterfront Toronto écarte définitivement cette proposition.

L'idée d'un dispositif complémentaire au cadre juridique canadien et ontarien ainsi que l'introduction du concept de données urbaines suscitent de vives critiques de la part de la sphère juridique, qui critiquent son absence de fondement en droit. Chantal Bernier, ancienne Commissaire à la protection de la vie privée du Canada et aujourd'hui avocat-conseil de *Waterfront Toronto*, rappelait ainsi, lors de l'expédition urbaine de La Fabrique de la Cité à Toronto en septembre 2019, qu'en matière de collecte de données « *le Canada a un régime juridique spécifique pour les institutions publiques et un autre pour les entreprises privées, contrairement à l'Union européenne où le même règlement s'applique aux deux* ». Installation de caméras de surveillance par la gendarmerie, décompte du nombre de passants ou évaluation du trafic par la mairie de Toronto au biais de capteurs sont autant d'exemples de collecte possible de données par des entités publiques, auxquelles s'appliqueraient ainsi « *au niveau fédéral, la loi sur la protection des renseignements personnels ; au niveau provincial, la loi sur l'accès à l'information et à la protection de la vie privée ; et au niveau municipal, la loi sur l'accès municipal à l'information et la protection de la vie privée* », explique Chantal Bernier. Ces

lois ont pour point commun d'obliger l'entité collectant les données à apporter la preuve de la nécessité de la collecte proposée : « *au Canada, l'État ne peut recueillir de données personnelles que s'il en démontre de façon empirique la nécessité et la proportionnalité* », note Chantal Bernier. Le cadre juridique qui s'applique à la collecte de données par des acteurs privés est distinct : « *si une boutique du quartier de Quayside recueillait des données personnelles, par exemple par le biais d'une caméra de sécurité pour éviter le vol à l'étalage, cette collecte tomberait sous le coup de la loi fédérale sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* », sauf pour les entreprises privées agissant en tant qu'agent de la puissance publique (à l'image d'une entreprise qui s'engagerait, par contrat public avec la municipalité, à installer dans le quartier des poubelles connectées), auxquelles s'applique la loi municipale.



Fig. 34

Bianca Wylie, Chantal Bernier et Cécile Maisonneuve lors de l'expédition urbaine de La Fabrique de la Cité à Toronto



Fig. 35

Vue d'un data center

Le concept de données urbaines, qui fondrait ces différents types de données au sein d'une même catégorie malgré les lois distinctes qui s'appliquent à elles et sans se préoccuper du statut, privé ou public, de l'entité effectuant la collecte, relève pour Chantal Bernier de la fantaisie. L'invention de ce concept permet également à Sidewalk Labs d'ignorer le statut de droit fondamental qu'accorde le système juridique canadien au droit à la vie privée : « en droit canadien, le droit à la vie privée est considéré comme un droit fondamental enchâssé dans la charte canadienne des droits et libertés, et les lois sur la protection des renseignements personnels ont été reconnues comme ayant un statut quasi-constitutionnel », rappelle ainsi Chantal Bernier. « Le droit à la vie privée est un droit fondamental, que je n'aime pas voir galvaudée par une nouvelle nomenclature qui voudrait emballer dans un seul concept des droits fondamentaux liés à nos données personnelles et d'autres données qui pourraient être strictement environnementales. Le terme de données urbaines n'a aucun statut juridique au Canada. Ce n'est pas un concept utile ».

La question du consentement des citoyens, directement citée dans la définition que donne Sidewalk Labs des données urbaines (voir plus haut) fait elle aussi l'objet de vifs débats, alors même que les espoirs d'une « ville intelligente de la vie privée » cèdent aujourd'hui la place à la crainte d'une « ville intelligente de la surveillance ». « Si une entité privée collecte et agrège des données auprès de travers des espaces publics, ces personnes devraient-elles d'abord donner leur consentement ? Comment ce processus fonctionnera-t-il dans la pratique ? », s'interroge le journa-

liste torontois John Lorinc. Bianca Wylie, fondatrice de l'*Open Data Institute Toronto*, écrit quant à elle : « quand avons-nous décidé en tant que société que nous voulions partager et commercialiser nos mouvements dans l'espace public ? »¹⁹⁰. « On ne peut pas tout faire reposer sur le consentement », expliquait Chantal Bernier lors de l'expédition urbaine de La Fabrique de la Cité. « C'est d'une importance capitale pour continuer à respecter le droit à la vie privée dans l'ère numérique dans laquelle nous sommes entrés de plain-pied. Il est inacceptable de faire peser le fardeau du consentement sur l'individu. Il faut qu'il y ait un intermédiaire qui s'occupe de cela pour lui ».

Enfin, dès les premiers mois d'existence du projet se pose la question de la « résidence » des données, localisation physique de stockage des données collectées dans le futur quartier. Les lois canadiennes relatives à la confidentialité ne trouveraient en effet plus à s'appliquer si les données devaient être conservées à l'étranger. Sidewalk Labs précise toutefois que l'hébergement sur le sol canadien de données collectées au Canada n'est pas obligatoire en droit canadien ni en droit de l'Ontario et que les objectifs de protection défendus par le droit canadien peuvent être atteints d'autres façons, notamment par des obligations contractuelles (par exemple en requérant des fournisseurs de « cloud » qu'ils gèrent les données originaires du Canada en conformité avec le droit canadien) et des mécanismes techniques (chiffrement des données). Pour Chantal Bernier, le lieu de stockage des données est néanmoins une question de souveraineté :

“ En Europe, des restrictions extrêmement importantes s’imposent au transfert transfrontalier de données. Ces restrictions n’existent pas en droit canadien : les lois applicables aux institutions publiques n’en font pas mention. Celles qui s’appliquent au secteur privé exigent un niveau comparable de protection en cas de transfert. Mais une fois hébergées à l’étranger, les données tombent sous le coup des lois d’application générale de l’État où elles sont hébergées.

Autrement dit, les données d’un Canadien hébergées aux États-Unis seraient accessibles aux forces de l’ordre américaines en vertu du droit américain. C’est un enjeu énorme. C’est la raison pour laquelle, même si les lois sur le secteur public ne comportent pas de disposition en ce sens, les autorités canadiennes, que ce soit au niveau fédéral, provincial ou municipal, insèrent dans la plupart des cas dans leurs contrats de service public une clause qui oblige l’hébergement des données au Canada pour maintenir la souveraineté canadienne sur les données des Canadiens ».

Fig. 36

Kristina Verner lors de l'expédition urbaine de La Fabrique de la Cité à Toronto en septembre 2019



Un accord aux airs de rappel à l'ordre

C'est sans surprise que l'accord conclu par *Waterfront Toronto* et Sidewalk Labs le 31 octobre 2019, à l'issue de l'examen par *Waterfront Toronto* du MIDP, écarte sans ambiguïté la notion de données urbaines. Deux jours auparavant, *Waterfront Toronto* présentait dans un courrier à Sidewalk Labs ses conditions pour un potentiel accord et demandait à l'entreprise de réaffirmer « son engagement à respecter l'ensemble des lois, règlements et politiques-cadres (par exemple la Charte digitale du Canada et les Principes digitaux de l'Ontario) existants et futurs. Ceci inclut la reconnaissance du fait que la gouvernance des données et en particulier des données personnelles, varie selon les activités et acteurs privés et publics ». Dans la même lettre, *Waterfront Toronto* demandait à Sidewalk Labs « de ne pas utiliser le concept de 'données urbaines', et de s'appuyer à la place sur la terminologie et les notions de droit canadien existants pour ce projet » ; écartée, également, l'idée d'un « data trust ». *Waterfront Toronto* conditionne enfin la poursuite du projet à l'abandon de toute tentative de stockage des données collectées à l'étranger ; l'entité demande ainsi que « toutes les informations personnelles soient hébergées et traitées au Canada ». Sidewalk Labs accepte dès le lendemain l'ensemble de ces propositions.

Les termes de cet accord semblent refléter la volonté de *Waterfront Toronto* de reprendre la main sur l'aménagement du site de Quayside et de rappeler à Sidewalk Labs que son projet de quartier intelligent s'inscrit dans un territoire où s'appliquent d'ores et déjà un ensemble de textes juridiques et réglementaires très précis quant à la protection des données personnelles. Procède certainement de cette volonté de reprise en main du projet

le choix de *Waterfront Toronto* de limiter celui-ci à la seule parcelle de Quayside, écartant ainsi d'office le concept d'*IDEA District* avancé par Sidewalk Labs. Kristina Verner, vice-présidente de *Waterfront Toronto* en charge de l'innovation, de la prospérité et de la durabilité, déclarait déjà, en septembre 2019, à l'occasion de l'expédition urbaine de La Fabrique de la Cité, que « lorsque Sidewalk Labs nous a soumis sa proposition, il y avait des conditions sur lesquelles nous n'étions pas alignés, et que *Waterfront Toronto* ne pouvait pas soutenir. L'une d'entre elles était l'échelle qui nous a été proposée ». De même, alors que Sidewalk Labs se proposait d'endosser un rôle de « lead developer » sur le site, *Waterfront Toronto* annonce désormais vouloir passer un appel d'offres pour identifier un « developer » qui travaillerait en partenariat avec Sidewalk Labs. Enfin, si Sidewalk Labs se voyait déjà concevoir et livrer des infrastructures, l'accord du 31 octobre 2019 stipule que c'est bien *Waterfront Toronto* qui sera désormais à la tête de « la planification, du design et de la livraison d'infrastructure municipale traditionnelle, notamment les parcs, promenades, rues et trottoirs, l'eau et les déchets ».

C'est à ces nouvelles conditions et à l'issue de l'examen formel du projet par *Waterfront Toronto* et d'une nouvelle consultation publique que l'entité torontoise conditionne son accord final, prévu pour mars 2020. L'entreprise américaine saura-t-elle venir à bout des contestations d'une société civile torontoise active et fortement attachée à la protection de sa vie privée, à laquelle concourt un cadre juridique canadien clair et strict ? La *smart city* imaginée par cette filiale d'un GAFAM s'avèrera-t-elle soluble dans le singulier ADN torontois ? ■

Un avenir incertain

Pendant tout le 19^{ème} siècle et la majeure partie du 20^{ème}, « *Toronto the Good* » fut « *une ville d'églises, qui incarne les vertus protestantes du travail, une défiance vis-à-vis de l'ostentation et de l'autopromotion* »¹⁹¹, « *un bon endroit pour s'occuper de ses affaires* »¹⁹², « *une ville de silence, ville privée où les meilleurs plats se mangent à la maison et où personne ne remarque l'absence de vie dans les rues et espaces publics* »¹⁹³.

Comment retrouver dans ces mornes descriptions la ville vivante, ouverte sur le monde et profondément canadienne qu'est aujourd'hui Toronto, cette ville champignon à la plus forte croissance du continent américain, qui s'étend tout à la fois verticalement et horizontalement ? C'est que Toronto demeure une ville jeune, à l'identité ductile et donc pour l'heure largement insaisissable. « *Il y a une prise de conscience croissante du fait que ce qui fait de Toronto un succès, c'est qu'elle est encore un 'work in progress', davantage un processus qu'un lieu* », écrit Christopher Hume dans le *Toronto Star*¹⁹⁴. C'est à cet état transitoire que fait référence le journaliste Stephen Marche lorsqu'il décrit Toronto comme une ville « *en pleine puberté, qui grandit si rapidement, change si soudainement qu'elle ne sait souvent même pas quoi penser d'elle-même [...]. La place de Toronto dans le monde n'est pas fixée, et c'est certainement ce qu'il y a de plus excitant à son propos* »¹⁹⁵.

Toronto réussira-t-elle à s'extraire définitivement d'un statut de métropole provinciale sans histoires pour trouver pleinement sa place dans un monde en transformation ? Si elle y parvient, ce sera au prix d'une stratégie ambitieuse qui nécessitera de s'attaquer de front à la crise du financement des infrastructures comme à celle du logement abordable et d'obtenir l'adoption d'un système de gouvernance adapté à son envergure, libéré des carcans imposés par la province. L'heure est peut-être venue, pour la « *métropole accidentelle* », de faire le choix assumé d'une nouvelle trajectoire ■

Notes

Une brève histoire de Toronto en quelques dates clés

1. HOWARTH Thomas, MCGILLIVRAY Brett. Toronto [en ligne]. In: *Encyclopaedia Britannica*. 12 septembre 2019. URL : <https://www.britannica.com/place/Toronto>
2. Ibid.
3. Toronto. "A Provincial Centre, 1793-1851" [en ligne]. URL : <https://www.toronto.ca/explore-enjoy/history-art-culture/museums/virtual-exhibits/history-of-toronto/a-provincial-centre-1793-1851/>
4. Development of Toronto. "Timeline of Toronto History" [en ligne]. URL : <http://www.developmentoftoronto.com/timeline-of-torontos-history/>

Chiffres clés

5. Statistique Canada. « Census Profile, 2016 Census » [en ligne]. URL : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=CSD&Code1=3520005&Geo2=CD&Code2=3520&Data=Count&SearchText=toronto&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&TABID=1>, consulté le 6 février 2019.
6. Ontario Ministry of Finance. « Ontario fact sheet » [en ligne]. URL : <https://www.fin.gov.on.ca/en/economy/ecupdates/factsheet.html>, consulté le 22 juillet 2019.
7. Statistique Canada. « Census Profile, 2016 Census » [en ligne]. URL : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=CSD&Code1=3520005&Geo2=CD&Code2=3520&Data=Count&SearchText=toronto&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&TABID=1>, consulté le 6 février 2019.
8. Toronto. « Toronto at a glance » [en ligne]. URL : <https://www.toronto.ca/city-government/data-research-maps/toronto-at-a-glance/>, consulté le 22 juillet 2019.
9. Statistique Canada. « Census Profile, 2016 Census » [en ligne]. URL : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=CSD&Code1=3520005&Geo2=CD&Code2=3520&Data=Count&SearchText=toronto&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&TABID=1>, consulté le 6 février 2019.
10. Ibid.
11. Ibid.
12. Ibid.
13. Ibid.
14. Ibid.
15. Statistique Canada. « Census Profile, 2016 Census » [en ligne]. URL : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=CSD&Code1=3520005&Geo2=CD&Code2=3520&Data=Count&SearchText=toronto&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&TABID=1>, consulté le 6 février 2019.
16. Ibid.
17. Statistique Canada. « Census Profile, 2016 Census » [en ligne]. URL : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=CSD&Code1=3520005&Geo2=CD&Code2=3520&Data=Count&SearchText=toronto&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&TABID=1>, consulté le 6 février 2019.

Une ascension fulgurante

18. CARELESS, James Maurice Stockford. « Toronto ». L'Encyclopédie canadienne, 2 novembre 2018, Historica Canada. <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/toronto-7>. Consulté le 18 juillet 2019.
19. Ibid.
20. Toronto. « The History of Toronto: an 11,000 year journey » [en ligne]. URL : <https://www.toronto.ca/explore-enjoy/history-art-culture/museums/virtual-exhibits/history-of-toronto/>
21. Ibid.
22. Ibid.
23. Ibid.
24. Ibid.
25. Ibid.
26. Ibid.
27. Ibid.
28. KLEINMAN Marc. « Cities, Data, and Digital Innovation », IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, n°24, 2016.
29. Toronto. « The History of Toronto: an 11,000 year journey » [en ligne]. URL : <https://www.toronto.ca/explore-enjoy/history-art-culture/museums/virtual-exhibits/history-of-toronto/>
30. Commonwealth Local Government Forum. "The Local Government System in Canada. Country Profile 2017-18". P. 48. [en ligne]. URL : http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Canada.pdf

31. Ibid.
32. BROADBENT, Alan (2000), « The Autonomy of Cities in Canada », in M. Rowe, dir. (2000), Toronto: considering self government, Owen Sound, The Ginger Press. Cité dans : Anne Mévellec, Guy Chiasson et Yann Fournis, De « créations du gouvernement » à « gouvernements de proximité » : la trajectoire sinueuse des municipalités québécoises, École nationale d'administration, Revue française d'administration publique, 2017/2 n°162, pp. 339-352, URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2017-2-page-339.htm>
33. MEVELLEC Anne, CHIASSON Guy, FOURNIS Yann, De « créations du gouvernement » à « gouvernements de proximité » : la trajectoire sinueuse des municipalités québécoises, École nationale d'administration, Revue française d'administration publique, 2017/2 n°162, pp. 339-352, URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2017-2-page-339.htm>
34. CÔTÉ André, FENN Michael. « Approaching an Inflection Point in Ontario's Provincial Municipal Relations ». IMFG Perspectives no. 6 / 2014. [en ligne]. URL : https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/274/imfg_perspectives_6_cote_fenn.pdf
35. MAGNUSSON Warren. « Are Municipalities Creatures of the Provinces ? ». In: Revue d'études canadiennes. Volume 39, numéro 2, printemps 2005, pp. 5-30. [en ligne]. URL : <https://www.utpjournals.press/doi/pdf/10.3138/jcs.39.2.5>
36. CÔTÉ André, FENN Michael. « Approaching an Inflection Point in Ontario's Provincial Municipal Relations ». IMFG Perspectives no. 6 / 2014. [en ligne]. URL : https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/274/imfg_perspectives_6_cote_fenn.pdf
37. Ibid.
38. KLEINMAN Marc. « Cities, Data, and Digital Innovation », IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, n°24, 2016.
39. BENKO Georges. La concurrence entre deux métropoles : Toronto et Montréal (The competition between two metropolises : Toronto versus Montréal) . In: Bulletin de l'Association de géographes français, N°497-498, 60e année, Novembre-décembre 1983. pp. 293-304. DOI : <https://doi.org/10.3406/bagf.1983.5429>
www.persee.fr/doc/bagf_0004-5322_1983_num_60_497_5429
40. POIRET Guillaume, « La gouvernance métropolitaine écartelée entre adaptation économique et spatiale à la globalisation et respect de la démocratie locale, l'exemple de la fusion de Toronto (Canada) », Annales de géographie, 2011/5 (n° 681), p. 509-527. DOI: 10.3917/ag.681.0509. URL : <https://www.cairn.info/revue-Annales-de-geographie-2011-5-page-509.htm>
41. TURGEON Alexandre. Critique de la grande noirceur : quelques considérations sur le rapport au passé des Québécois, 18th Biennial Conference of the American Council for Québec Studies. North/South – Québec -Nord/Sud, Sarasota (États-Unis), 8-11 novembre 2012. [en ligne]. URL : <http://www.histoirequebec.chaire.ulaval.ca/wp-content/uploads/2012/10/Alexandre-Turgeon-Critique-de-la-Grande-Noirceur-Quelques-consid%C3%A9rations-sur-le-rapport-au-pass%C3%A9-des-Qu%C3%A9bécois-%C2%BB-18th-Biennial-Conference-of-the-American-Council-for-Qu%C3%A9bec-Studies.-NorthSouth-%E2%80%93-Qu%C3%A9bec-%E2%80%93-NordSud-Sarasota1.pdf#page=7>
42. BENKO Georges. La concurrence entre deux métropoles : Toronto et Montréal (The competition between two metropolises : Toronto versus Montréal) . In: Bulletin de l'Association de géographes français, N°497-498, 60e année, Novembre-décembre 1983. pp. 293-304. DOI : <https://doi.org/10.3406/bagf.1983.5429>
www.persee.fr/doc/bagf_0004-5322_1983_num_60_497_5429
43. Ibid.
44. Ibid.
45. Ibid.
46. CLARK Greg, MOONEN Tim. "The 10 Traits of Globally Fluent Metro Areas: Toronto's Well-Played Global Hand". Brookings. 1er juillet 2013. [en ligne]. URL : <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2013/07/01/the-10-traits-of-globally-fluent-metro-areas-torontos-well-played-global-hand/>
47. BENKO Georges. La concurrence entre deux métropoles : Toronto et Montréal (The competition between two metropolises : Toronto versus Montréal) . In: Bulletin de l'Association de géographes français, N°497-498, 60e année, Novembre-décembre 1983. pp. 293-304. DOI : <https://doi.org/10.3406/bagf.1983.5429>
www.persee.fr/doc/bagf_0004-5322_1983_num_60_497_5429
48. MOREAU SANTOS, Annabelle. « Toronto, nouvel eldorado des géants américains du numérique ». L'Express. 27 septembre 2018. [en ligne]. URL : https://www.lexpress.fr/emploi/gestion-carriere/toronto-nouvel-eldorado-des-geants-americains-du-numerique_2037194.html
49. MARCHE Stephen. « Welcome to the new Toronto: the most fascinatingly boring city in the world ». The Guardian. 4 juillet 2016. [en ligne]. URL : <https://www.theguardian.com/cities/2016/jul/04/new-toronto-most-fascinatingly-boring-city-guardian-canada-week>
50. Vancouver Economic Commission. « Vancouver's Economic Snapshot ». [en ligne]. URL : <https://www.vancouvereconomic.com/vancouver/vancouver-economic-snapshot/>
51. VASILOGRAMBOS Matt. « Job losses, inequities trigger population exodus from Illinois ». Star Tribune. 23 juin 2019. [en ligne]. URL : <http://www.startribune.com/why-is-illinois-hemorrhaging-residents/511708182/>
52. World Population Review. « Detroit, Michigan Population 2019 ». [en ligne]. URL : <http://worldpopulationreview.com/us-cities/detroit-population/>, consulté le 22 juillet 2019.
53. FLORIDA Richard. « Job Growth in Canadian and U.S. Metros ». Martin Prosperity Institute. [en ligne]. URL : <http://martinprosperity.org/content/job-growth-in-canadian-and-u-s-metros-2/>
54. Ibid.
55. KLEINMAN Marc. « Cities, Data, and Digital Innovation », IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, n°24, 2016.
56. Ibid.
57. PREVILLE Philip. « How Toronto's population will change over the next 50 years ». Toronto Life. 20 octobre 2016. [en ligne]. URL : <https://torontolife.com/city/torontos-population-will-change-next-50-years/>
58. IBRAHIM Dahab. « Growth and Change in Toronto's Neighborhoods: The challenges of planning for growth and density in the downtown

Notes

- and inner suburbs". Social Planning Toronto. Février 2017. [en ligne]. URL : <https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/socialplanningtoronto/pages/574/attachments/original/1487348389/Report-v4-web.pdf?1487348389>
59. PREVILLY Philip. « How Toronto's population will change over the next 50 years ». Toronto Life. 20 octobre 2016. [en ligne]. URL : <https://torontolife.com/city/torontos-population-will-change-next-50-years/>
60. POIRET Guillaume, « La gouvernance métropolitaine écartelée entre adaptation économique et spatiale à la globalisation et respect de la démocratie locale, l'exemple de la fusion de Toronto (Canada) », Annales de géographie, 2011/5 (n° 681), p. 509-527. DOI : 10.3917/ag.681.0509. URL : <https://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2011-5-page-509.htm>
61. KLEINMAN Marc. « Cities, Data, and Digital Innovation », IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, n°24, 2016.
62. POIRET Guillaume. Toronto ou l'émergence d'une nouvelle ville-monde. In: L'information géographique, volume 69, n°4, 2005. pp. 88-99. DOI : <https://doi.org/10.3406/ingeo.2005.3021>
www.persee.fr/doc/ingeo_0020-0093_2005_num_69_4_3021
63. Statistique Canada. « Census Profile, 2016 Census » [en ligne]. URL :
68. ELLIOTT Robert. « In Crisis, Canadian Banks Survive and Thrive ». Forbes. 11 décembre 2008. [en ligne]. URL : https://www.forbes.com/2008/12/11/canada-banking-crisis-oped-cx_re_1211elliott.html#2e8865fe2e50
69. MARCHE Stephen. « Welcome to the new Toronto: the most fascinatingly boring city in the world ». The Guardian. 4 juillet 2016. [en ligne]. URL : <https://www.theguardian.com/cities/2016/jul/04/new-toronto-most-fascinatingly-boring-city-guardian-canada-week>
70. McKinsey. « Primer on technology superclusters and a fact base on Canada's Toronto-Waterloo Innovation Corridor ». 14 décembre 2016. [en ligne]. URL : <https://www.mckinsey.com/-/media/McKinsey/Featured%20Insights/Americas/Tech%20North/Toronto-Waterloo%20Innovation%20Corridor%20white%20paper%20-%20fact%20base-20161213.ashx>
71. Ibid.
72. Ibid.
73. Financial Times. « Toronto tech: why Canada is attracting the 'best' people ». [en ligne]. URL : <https://www.ft.com/content/de63f33c-34e6-11e9-bd3a-8b2a211d90d5>
74. Tech Toronto. "How Technology is Changing Toronto Employment". 2016. [en ligne]. URL : https://www.techtoronto.org/Report2016/images/TechTO_Report2016.pdf
75. Ibid.
76. McKinsey. « Primer on technology superclusters and a fact base on Canada's Toronto-Waterloo Innovation Corridor ». 14 décembre 2016. [en ligne]. URL : <https://www.mckinsey.com/-/media/McKinsey/Featured%20Insights/Americas/Tech%20North/Toronto-Waterloo%20Innovation%20Corridor%20white%20paper%20-%20fact%20base-20161213.ashx>
77. The Economist. « Indian Technology talent is flocking to Canada ». 22 décembre 2018. [en ligne]. URL : <https://www.economist.com/business/2018/12/22/indian-technology-talent-is-flocking-to-canada?fsrc=scn/tw/te/bl/ed/indiantechologytalentisflockingtocanadamigratingnerds>
78. Ibid.
79. Financial Times. « Toronto tech: why Canada is attracting the 'best' people ». [en ligne]. URL : <https://www.ft.com/content/de63f33c-34e6-11e9-bd3a-8b2a211d90d5>
80. KLEINMAN Marc. « Cities, Data, and Digital Innovation », IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, n°24, 2016.
81. McKinsey. « Primer on technology superclusters and a fact base on Canada's Toronto-Waterloo Innovation Corridor ». 14 décembre 2016. [en ligne]. URL : <https://www.mckinsey.com/-/media/McKinsey/Featured%20Insights/Americas/Tech%20North/Toronto-Waterloo%20Innovation%20Corridor%20white%20paper%20-%20fact%20base-20161213.ashx>
82. Ibid.
83. Ibid.
84. Ibid.
85. Ibid.
86. Financial Times. « Toronto tech: why Canada is attracting the 'best' people ». [en ligne]. URL : <https://www.ft.com/content/de63f33c-34e6-11e9-bd3a-8b2a211d90d5>
87. McKinsey. « Primer on technology superclusters and a fact base on Canada's Toronto-Waterloo Innovation Corridor ». 14 décembre 2016. [en ligne]. URL : <https://www.mckinsey.com/-/media/McKinsey/Featured%20Insights/Americas/Tech%20North/Toronto-Waterloo%20Innovation%20Corridor%20white%20paper%20-%20fact%20base-20161213.ashx>

Toronto face aux défis de la croissance

88. KLEINMAN Marc. « Cities, Data, and Digital Innovation », IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, n°24, 2016.
89. Ibid.
90. LESCH Matthew. "Legacies of the Megacity: Toronto's Amalgamation 20 years later". IMF Forum no. 9 / 2018. [en ligne]. URL : https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/90239/3/imfg_forum_9_legacysofthemegacity_lesch_August_21_2018.pdf
91. Toronto. "Infrastructure: The City of Toronto Gap". 1er décembre 2017. [en ligne]. URL : <https://www.amcto.com/AMCTO/media/AmctoLibrary/Workshops/Rob-Rossini-The-City-of-Toronto-Gap.pdf>
92. 100 Resilient Cities. « Toronto's Resilience Challenge ». [en ligne]. URL : <https://www.100resilientcities.org/cities/toronto/>
93. <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/toronto>
94. Metrolinx. The Big Move: Transforming Transportation in the Greater Toronto and Hamilton Area. [en ligne]. URL : http://www.metrolinx.com/thebigmove/Docs/big_move/TheBigMove_020109.pdf
95. GEORGE Mike, SEKINE Chris (Trisura). "Understanding Canada's Infrastructure Crisis and Construction Trends." [en ligne]. URL : <https://www.trisura.com/wp-content/uploads/2017/06/Trisura-Infrastructure-WP-English-Update.pdf>
96. Congress for the New Urbanism. "Gardiner Expressway. Toronto, Ontario". [en ligne]. URL : <https://www.cnu.org/what-we-do/build-great-places/gardiner-expressway>
97. Ibid.
98. DI CASTRI Julia. "Toronto's ambitious plan for a linear garden under the Gardiner Expressway is made of 55 'outdoor rooms'". The Architect's Newspaper. 2 décembre 2015. [en ligne]. URL : <https://archpaper.com/2015/12/toronto-plans-garden-gardiner/>
99. Congress for the New Urbanism. "Gardiner Expressway. Toronto, Ontario". [en ligne]. URL : <https://www.cnu.org/what-we-do/build-great-places/gardiner-expressway>
100. Metrolinx. "Metrolinx en Bref". [en ligne]. URL : http://www.metrolinx.com/fr/aboutus/metrolinxoverview/metrolinx_overview.aspx
101. Metrolinx. The Big Move: Transforming Transportation in the Greater Toronto and Hamilton Area. [en ligne]. URL : http://www.metrolinx.com/thebigmove/Docs/big_move/TheBigMove_020109.pdf
102. MUNRO Steve, « Honesty in Transit », Spacing, automne 2018, pp. 22-23.
103. SPURR Ben. "Two stations on new York subway extension among the least used on the TTC network". The Star. 16 décembre 2018. [en ligne]. URL : <https://www.thestar.com/news/gta/2018/12/16/two-stations-on-new-york-subway-extension-among-the-least-used-on-the-ttc-network.html>
104. Tech Toronto. "How Technology is Changing Toronto Employment". 2016. [en ligne]. URL : https://www.techtoronto.org/Report2016/images/TechTO_Report2016.pdf
105. Entretien de La Fabrique de la Cité avec Enid Slack, 24 septembre 2019.
106. SIEMIATYCKI Matti, FAGAN Drew, "Transit in the Greater Toronto Area: How to Get Back on the Rails", IMFG Perspectives, no. 26 / 2019, URL : <https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/96710/1/Perspectives-26-Siemiatycki-Fagan-Transit-GTA-October-2019.pdf>
107. KLEINMAN Marc. « Cities, Data, and Digital Innovation », IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, n°24, 2016.
108. SEWEL John. "Doug Ford may seize Toronto assets". TRNTO. [en ligne]. URL : <https://trnto.com/ford-may-seize-gta-assets/>
109. SIEMIATYCKI Matti, FAGAN Drew, "Transit in the Greater Toronto Area: How to Get Back on the Rails", IMFG Perspectives, no. 26 / 2019, URL : <https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/96710/1/Perspectives-26-Siemiatycki-Fagan-Transit-GTA-October-2019.pdf>
110. BRADBURN, Jamie. « Toronto Subway ». The Canadian Encyclopedia, 5 mars 2018, Historica Canada. [en ligne]. URL : <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/toronto-subway>
111. Eglinton Crosstown. « Qu'est-ce que le Crosstown ? ». [en ligne]. URL : <http://www.thecrosstown.ca/fr/le-projet>
112. Metrolinx. "Go Transit". [en ligne]. URL : <http://www.metrolinx.com/en/projectsandprograms/gotransit/gotransit.aspx>
113. Statistique Canada. « Census Profile, 2016 Census ». [en ligne]. URL : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=CSD&Code1=3520005&Geo2=CD&Code2=3520&Data=Count&SearchText=toronto&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&TABID=1>, consulté le 6 février 2019.
114. Ibid.
115. Ibid.
116. Ibid.
117. Ibid.
118. SLACK Enid, TASSONYI Almos T., "Financing Urban Infrastructure in Canada: Who Should Pay?". IMFG Papers on Municipal Finance and Governance no. 34 / 2017. [en ligne]. URL : https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/79554/1/imfgpaper_no34_financinginfrastructure_slack_tassonyi_Nov_9_2017.pdf
119. MUNRO Steve, « Honesty in Transit », Spacing, automne 2018, pp. 22-23.
120. PELLE Laury. "Why the Ford Government's plan to take over Toronto's subway will be 'complex' and 'messy'". CBC. 27 janvier 2019. [en ligne]. URL : <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ford-toronto-subway-1.4993283>
121. MUNRO Steve, « Honesty in Transit », Spacing, automne 2018, pp. 22-23.
122. KLEINMAN Marc. « Cities, Data, and Digital Innovation », IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, n°24, 2016.
123. MUNRO Steve, « Honesty in Transit », Spacing, automne 2018, pp. 22-23.
124. SIEMIATYCKI Matti, FAGAN Drew, "Transit in the Greater Toronto Area: How to Get Back on the Rails", IMFG Perspectives, no. 26 / 2019, URL : <https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/96710/1/Perspectives-26-Siemiatycki-Fagan-Transit-GTA-October-2019.pdf>

Notes

- 125.** Demographia. "15th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2019." [en ligne]. URL : <http://www.demographia.com/dhi.pdf>
- 126.** UBS. UBS Global Real Estate Bubble Index. Septembre 2018. [en ligne]. URL : <https://www.ubs.com/global/en/wealth-management/chief-investment-office/life-goals/real-estate/2018/global-real-estate-bubble-index-2018.html>
- 127.** Ryerson University Centre for Urban Research and Land Development. "A Strategy for Significantly Increasing the Supply of 'Missing Middle' Housing in the City of Toronto". 6 février 2019. [en ligne]. URL : https://www.ryerson.ca/content/dam/cur/pdfs/TREB/CUR_Missing_Middle_Housing_Toronto.pdf
- 128.** PELLEY Lauren. « Rent control reforms could mark return to sky-high increases for Toronto tenants, advocates warn ». CBC. 16 novembre 2018. [en ligne]. URL : <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/rent-control-reforms-could-mark-return-to-sky-high-increases-for-toronto-tenants-advocates-warn-1.4908665>
- 129.** LORINC John. « Breaching the Yellowbelt ». Spacing, automne 2018, pp. 28-31.
- 130.** PAVKA Evan. "The Politics of Vacancy: The History, and Future, of Toronto's Condo Euphoria". ArchDaily. 6 novembre 2018. [en ligne]. URL : <https://www.archdaily.com/888159/the-politics-of-vacancy-the-history-and-future-of-torontos-condo-euphoria>
- 131.** GORDON Josh. "In High Demand: Addressing the demand factors behind Toronto's housing affordability problem". CBI Policy Paper. 13 mars 2017. [en ligne]. URL : <https://www.ryerson.ca/content/dam/citybuilding/pdfs/2017/CBI%20POLICY%20PAPER-In%20High%20Demand-March20171.pdf>
- 132.** Demographia. "15th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2019." [en ligne]. URL : <http://www.demographia.com/dhi.pdf>
- 133.** KASSAM Ashifa. « Toronto to impose 15% tax on foreign home buyers to regulate housing costs ». The Guardian. 20 avril 2017. [en ligne]. URL : <https://www.theguardian.com/world/2017/apr/20/toronto-foreign-tax-homes-housing-market-canada>
- 134.** Ibid.
- 135.** Statistique Canada. « Census Profile, 2016 Census » [en ligne]. URL : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=CSD&Code1=3520005&Geo2=CD&Code2=3520&Data=Count&SearchText=toronto&SearchType=Begin&SearchPR=01&B1=All&TABID=1>, consulté le 6 février 2019.
- 136.** Ibid.
- 137.** Ibid.
- 138.** Ibid.
- 139.** Ibid.
- 140.** Ibid.
- 141.** Ibid.
- 142.** Ibid.
- 143.** Ibid.
- 144.** Toronto. « Toronto at a Glance ». [en ligne]. URL : <https://www.toronto.ca/city-government/data-research-maps/toronto-at-a-glance/>
- 145.** Statistique Canada. « Census Profile, 2016 Census » [en ligne]. URL : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=CSD&Code1=3520005&Geo2=CD&Code2=3520&Data=Count&SearchText=toronto&SearchType=Begin&SearchPR=01&B1=All&TABID=1>, consulté le 6 février 2019.
- 146.** Ibid.
- 147.** Ibid.
- 148.** Ibid.
- 149.** Ibid.
- 150.** The Canadian Magazine of Immigration. "The average house price in Toronto is \$805,500". 31 octobre 2019. [en ligne]. URL : <https://canadaimmigrants.com/average-house-price-in-toronto/>
- 151.** PAVKA Evan. "The Politics of Vacancy: The History, and Future, of Toronto's Condo Euphoria". ArchDaily. 6 novembre 2018. [en ligne]. URL : <https://www.archdaily.com/888159/the-politics-of-vacancy-the-history-and-future-of-torontos-condo-euphoria>
- 152.** MATHIEU Emily. « Toronto's affordable housing 'tool box' just got bigger ». The Star. 13 avril 2018. [en ligne]. URL : <https://www.thestar.com/news/gta/2018/04/12/torontos-affordable-housing-tool-box-just-got-bigger.html>
- 153.** GRAY Jeff. « Housing affordability plan approved by Toronto council, despite concerns for city's poorest ». The Globe and Mail. 30 janvier 2019. [en ligne]. URL : <https://www.theglobeandmail.com/canada/toronto/article-john-torys-housing-now-plan-moves-forward/>
- 154.** LORINC John. « Breaching the Yellowbelt ». Spacing, automne 2018, pp. 28-31.
- 155.** <https://www.toronto.ca/city-government/data-research-maps/toronto-at-a-glance/>
- 156.** LORINC John. « Breaching the Yellowbelt ». Spacing, automne 2018, pp. 28-31.
- 157.** <https://torontofoundation.ca/wp-content/uploads/2018/01/TF-VS-web-FINAL-4MB.pdf>
- 158.** Présentation de Frank Clayton à l'occasion du TREB Economic Outlook Summit, <https://ryerson.us8.list-manage.com/track/click?u=63f-fa72a121796d3fa743c581&id=ea793668a6&e=c4efc96489>, consulté le 7 février 2018.
- 159.** Ryerson University Centre for Urban Research and Land Development. "A Strategy for Significantly Increasing the Supply of 'Missing Middle' Housing in the City of Toronto". 6 février 2019. [en ligne]. URL : https://www.ryerson.ca/content/dam/cur/pdfs/TREB/CUR_Missing_Middle_Housing_Toronto.pdf
- 160.** mapTO. « The Yellowbelt ». 28 avril 2017. [en ligne]. URL : <http://www.mapto.ca/maps/2017/3/4/the-yellow-belt>, consulté le 28 août 2019.
- 161.** Ryerson University Centre for Urban Research and Land Development. "A Strategy for Significantly Increasing the Supply of 'Missing Middle' Housing in the City of Toronto". 6 février 2019. [en ligne]. URL : https://www.ryerson.ca/content/dam/cur/pdfs/TREB/CUR_Missing_Middle_Housing_Toronto.pdf

[Middle_Housing_Toronto.pdf](#)

162. LORINC John. « Breaching the Yellowbelt ». Spacing, automne 2018, pp. 28-31.

163. TOUATI Anastasia. La densification des banlieues pavillonnaires à Paris et à Toronto au service de stratégies municipales de centralité différenciées, Lavoisier, « Géographie, économie, société », 2015/3 vol. 17, pages 339-363, URL : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2015-3-page-339.htm>

164. Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing. [en ligne]. URL : <https://www.placestogrow.ca/>

165. Daily Bread Food Bank. "Who's Hungry – A Profile of Hunger in Toronto 2018". [en ligne]. URL : <https://www.dailybread.ca/wp-content/uploads/2018/10/Whos-Hungry-2018-full-3.pdf> page 8, consulté le 29 août 2019.

166. United Way Toronto & York Region; Neighbourhood Change. "The Opportunity Equation in the Greater Toronto Area: an update on neighbourhood income inequality and polarization". [en ligne]. URL : https://cltoronto.ca/wp-content/uploads/2017/11/2017_Opportunity_Equation_Update_Low-Res.pdf

167. Toronto Region Board of Trade. "Toward a Toronto Region Economic Strategy". 2014. [en ligne]. URL : https://www.bot.com/portals/0/unsecure/advocacy/2014_TRBOT_ICPPaper.pdf

168. Ibid.

Quand Toronto rencontre Sidewalk Labs : menace ou opportunité ?

169. « Urbanism under Google : Lessons from Sidewalk Toronto », Ellen P. Goodman et Julia Powles, Fordham Law Review, Draft, 16 mai 2019:

170. Ibid.

171. <https://www.theverge.com/2013/5/17/4340196/mat-honan-on-google-island>

172. <https://www.wsj.com/articles/alphabets-next-big-thing-building-a-smart-city-1461688156>

173. <https://www.theinformation.com/articles/is-alphabet-going-to-build-a-city>.

174. <https://www.technologyreview.com/s/610249/a-smarter-smart-city/>

175. <https://socialistproject.ca/2019/10/ten-reasons-to-say-no-sidewalk-lab-toronto/>

176. <https://theconversation.com/sidewalk-labs-proposals-put-the-fox-in-charge-of-the-henhouse-121601>

177. <https://www.wsj.com/articles/alphabets-next-big-thing-building-a-smart-city-1461688156>

178. GOODMAN Ellen P. POWLES Julia. "Urbanism Under Google: Lessons from Sidewalk Toronto". 16 mai 2019. Fordham Law Review, Forthcoming; Rutgers Law School Research Paper. [en ligne]. URL : <https://ssrn.com/abstract=3390610> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3390610>

179. BARAUD-SERFATY Isabelle, Les acteurs privés de la ville : épisode 3, Des entreprises et des territoires, l'hédate L'annuel 2015

180. MAILLET Florent. « Smart City – Comment le BTP occupe le terrain ». Le Moniteur. 23 février 2018. [en ligne]. URL : <https://www.lemoniteur.fr/article/comment-le-btp-occupe-le-terrain.1952174>

181. GOODMAN Ellen P. POWLES Julia. "Urbanism Under Google: Lessons from Sidewalk Toronto". 16 mai 2019. Fordham Law Review, Forthcoming; Rutgers Law School Research Paper. [en ligne]. URL : <https://ssrn.com/abstract=3390610> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3390610>

182. Ibid.

183. Ibid.

184. Ibid.

185. ROBERTSON David. "Ten Reasons to say No: A Primer on Sidewalk Labs' Plan for Toronto". SP The Bullet. 14 octobre 2019. [en ligne]. URL : <https://socialistproject.ca/2019/10/ten-reasons-to-say-no-sidewalk-lab-toronto/>

186. BLISS Laura. "Sidewalk Labs' Neighborhood of the Future in Toronto is Getting Closer". CityLab. 30 novembre 2018. [en ligne]. URL : <https://www.citylab.com/design/2018/11/sidewalk-labs-quayside-toronto-smart-city-google-alphabet/577078/>

187. BLISS Laura. « When a Tech Giant Plays Waterfront Developer ». CityLab. 9 janvier 2018. [en ligne]. URL : <https://www.citylab.com/design/2018/01/when-a-tech-giant-plays-waterfront-developer/549590/>

188. KOFMAN Ava. « Google's 'smart city of surveillance' faces new resistance in Toronto ». The Intercept. 13 novembre 2018. [en ligne]. URL : <https://theintercept.com/2018/11/13/google-quayside-toronto-smart-city/>

189. BLISS Laura. « How Smart Should a City Be? Toronto is Finding Out ». CityLab. 7 septembre 2018. [en ligne]. URL : <https://www.citylab.com/design/2018/09/how-smart-should-a-city-be-toronto-is-finding-out/569116/>

190. RATTAN Chris. « Torontonians should take control of their data ». NOW Toronto. 23 mai 2018. [en ligne]. URL : <https://nowtoronto.com/news/owns-data-toronto-smart-city/>

Un avenir incertain

191. KLEINMAN Marc. « Cities, Data, and Digital Innovation », IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, n°24, 2016.

192. Ibid.

193. Ibid.

194. HUME Christopher. "It's no time for Toronto to be timid". The Star. 11 mai 2018. [en ligne]. URL : <https://www.thestar.com/opinion/star-columnists/2018/06/11/its-no-time-for-toronto-to-be-timid.html>

195. MARCHE Stephen. « Welcome to the new Toronto: the most fascinatingly boring city in the world ». The Guardian. 4 juillet 2016. [en ligne]. URL : <https://www.theguardian.com/cities/2016/jul/04/new-toronto-most-fascinatingly-boring-city-guardian-canada-week>

La Fabrique de la Cité est un think tank dédié à la prospective urbaine. Dans une démarche interdisciplinaire, des acteurs de la ville, français et internationaux, imaginent de nouvelles manières de construire et reconstruire les villes. Mobilité, aménagement urbain et bâti, énergie, révolution numérique, nouveaux usages sont les cinq axes qui structurent ses travaux. Créée en 2010 par le groupe VINCI, son mécène, La Fabrique de la Cité est un fonds de dotation, dédié de ce fait à la réalisation d'une mission d'intérêt général. Tous les travaux de La Fabrique de la Cité sont accessibles au public sous licence *Creative Commons* sur son site internet.

Rédaction

Marie Baléo

Recherches

Elise Ho-Pun-Cheung

Paul Lefort

Édition

Cécile Maisonneuve

Communication

Matthieu Lerondeau

Yamina Saydi

Graphisme

Gauthier Philippe

Impression

Impressions Jaurès

Remerciements

La Fabrique de la Cité adresse ses sincères remerciements à l'ensemble des intervenants de l'expédition urbaine qu'elle a organisée à Toronto du 23 au 25 septembre 2019 :

- **Ana Bailão**, maire adjointe de Toronto.
- **Chantal Bernier**, avocate-conseil, Dentons (chef du groupe de pratique canadien en cyber-sécurité et protection de la vie privée et des renseignements personnels de Dentons), ancienne présidente du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada.
- **Joe Berridge**, urbaniste, *Senior Fellow* à la *Munk School of Global Affairs and Public Policy* de l'Université de Toronto ; auteur de *Perfect City*.
- **Sean Gadon**, directeur, *Affordable Housing Office*, ville de Toronto.
- **Marek Gootman**, Directeur des partenariats stratégiques et des initiatives globales, *Metropolitan Policy Program*, *The Brookings Institution*.
- **Andrew McAlpine**, directeur du bureau de Toronto, Arup.
- **Mark Romoff**, président du jury, *Smart Cities Challenge* Canada; président du Conseil canadien des partenariats public-privé.
- **Matthew Siemiatycki**, professeur associé, département de géographie humaine, Université de Toronto ; membre de l'*University of Toronto Transportation Research Institute*.
- **Enid Slack**, directrice, Institut de la gouvernance et des finances municipales, *Munk School of Global Affairs and Public Policy*, Université de Toronto.
- **André Sorensen**, vice-présidente (innovation, durabilité et prospérité), *Waterfront Toronto*.
- **Kristina Verner**, vice-présidente (innovation, durabilité et prospérité), *Waterfront Toronto*.
- **Kristyn Wong-Tam**, conseillère municipale, ville de Toronto.
- **Bianca Wylie**, co-fondatrice de *Tech Reset Canada*, *Senior Fellow* auprès du *Centre for International Governance Innovation*.

Crédits

Fig. 5 : Ricky Leong
Fig. 8 : CC BY 2.0 Robert Taylor
Fig. 11 : Zorion
Fig. 12 : Wxs
Fig. 13 : Michaelpereira78
Fig. 14 : Photo par Burst
Fig. 16 : Orangemania
Fig. 18 : CC BY-SA 4.0

Fig. 25 : Camille Combe
Fig. 31 : CC BY 2.0 Collision Conf
Fig. 33 : Paweł Czerwi ski on Unsplash, 2018
Fig. 34 : Franki Chamaki on Unsplash
Fig. 36 : Manuel Geissinger from Pexels

La Fabrique de la Cité

6, place du colonel Bourgoïn
75012 Paris - France

contact@lafabriquedelacite.com



www.lafabriquedelacite.com



twitter.com/fabriquelacite