



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE
E N A P

*L'impact des fusions municipales sur la gestion des
ressources humaines et les relations de travail :
les cas de Toronto et Halifax*

*Rapport présenté à
La ville de Québec*

Québec
Janvier 2000

TABLE DES MATIÈRES

FICHE SYNTHÈSE – TORONTO	1
1. LE CONTEXTE AVANT LA FUSION	1
1.1 Un processus en trois étapes	1
2. LA CRÉATION DE LA NOUVELLE VILLE : LA LOI 103	3
2.1 L'organisation administrative de la nouvelle ville	3
2.2 La structure administrative	3
3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	4
3.1 Le cadre législatif	4
3.2 L'intégration des cadres dans la nouvelle structure	7
3.3 L'harmonisation des conventions collectives	8
3.4 Les mesures de réduction de la main-d'œuvre	9
3.5 La sélection et l'évaluation du personnel	9
3.6 Les programmes de formation	11
4. L'ÉVALUATION SOMMAIRE DES RÉSULTATS	11
4.1 Les constats généraux	11
4.2 Les politiques et les programmes d'harmonisation	12
Bibliographie	13
Annexe 1 : Zones de la région du grand Toronto	14
Annexe 2 : Évolution de la répartition de la population dans la RGT, 1971-1991	15
Annexe 3 : Toronto – Région visée par l'étude	16
Annexe 4 : Loi 103	17
Annexe 5 : Projet de loi 136	18
Annexe 6 : Loi de 1997 visant à assurer la stabilité au cours de la transition dans le secteur public	19
Annexe 7 : Lois provinciales adoptées dans le cadre de la fusion	20
Annexe 8 : Structure administrative de la ville de Toronto (1999)	21

FICHE SYNTHÈSE – HALIFAX	22
1. LE CONTEXTE AVANT LA FUSION	22
2. LA CRÉATION DE LA NOUVELLE VILLE	22
2.1 L'organisation administrative de la nouvelle ville	22
2.2 La structure administrative	23
3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	23
3.1 Le cadre législatif	23
3.2 La sélection et l'intégration des cadres dans la nouvelle structure	24
3.3 L'harmonisation des conventions collectives	24
3.4 Les mesures de réduction de la main-d'œuvre	25
3.5 Les programmes de formation	25
4. L'ÉVALUATION SOMMAIRE DES RÉSULTATS	26
4.1 Les constats généraux	26
4.2 Pour réussir une fusion	27
Bibliographie	29
Annexe 1 : HRM District Maps	30
Annexe 2 : HRM Organization Chart	31
Annexe 3 Municipal Government Act : progressive powers for municipalities	32

PRÉSENTATION

Ce rapport fait suite à un mandat reçu de la Ville de Québec, lequel consistait à dresser une synthèse de l'impact sur la gestion des ressources humaines et des relations de travail, des fusions municipales de Toronto et d'Halifax. Dans les deux cas, le rapport prend la forme d'une fiche synthèse qui résume l'information disponible sur : l'organisation administrative de la nouvelle ville, le cadre législatif ayant présidé à la fusion, la sélection et l'intégration des cadres, l'harmonisation des conventions collectives, les mesures de réduction de la main d'œuvre, la sélection et l'évaluation du personnel et les programmes de formation. Chaque fiche synthèse débute par un rappel du contexte municipal précédant la fusion et se termine par une évaluation sommaire des résultats de la fusion. Le rapport contient plusieurs annexes dont les principaux textes de loi créant les deux nouvelles municipalités.

Les fiches synthèses ont été réalisées à partir de quatre sources d'information : les lois, quelques études universitaires sur le sujet, des articles de journaux et quelques documents administratifs disponibles sur Internet dans le cas de Toronto et obtenus directement de la municipalité dans le cas d'Halifax. Certains aspects du mandat touchant, par exemple, l'harmonisation des conventions collectives et les programmes de formation, n'ont pu être qu'esquissés en raison d'un manque d'informations. Le fait, par ailleurs, que la fusion de Toronto ne date que de deux ans explique que l'évaluation des résultats demeure, à ce moment-ci, très fragmentaire.

Le rapport a été réalisé par Chantale Gagnon, assistante de recherche et Nicolas Charest, agent de recherche, avec la collaboration de Serge Belley, directeur de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP et de Denis Bédard, professeur associé à l'ENAP. La mise en page finale du document a été réalisée par Danielle Landry.

1. LE CONTEXTE AVANT LA FUSION

1.1 Un processus en trois étapes

La création de la nouvelle ville de Toronto le 1^{er} juin 1998 est le résultat d'un processus de regroupement en trois étapes. La première étape fut la mise en place de la Communauté urbaine de Toronto (CUT) en 1953, suivie de la création des municipalités régionales en 1970. La troisième étape fut la réforme de 1988, dont une des caractéristiques fut l'élection des membres du Conseil de la CUT au suffrage universel.

1^{ère} étape : La création de la Communauté urbaine de Toronto (CUT)

La Communauté urbaine de Toronto, organisme supramunicipal, fut créée par une loi de l'Assemblée législative de l'Ontario le 1^{er} janvier 1953, au terme d'un processus de consultation qui dura trois ans. À sa création, la CUT compta treize municipalités et fut responsable de la planification urbaine, de la gestion des infrastructures, des parcs régionaux, de la prestation des services sociaux et communautaires, du système de transport en commun, du logement, certains aspects du financement et de la taxation ainsi que l'administration de la justice. Le gouvernement procéda à une réorganisation le 1^{er} janvier 1967 en réduisant le nombre de municipalités à six et en portant le nombre de membres du Conseil à trente-trois : le président, douze représentants de la ville de Toronto et vingt représentants des cinq municipalités de banlieue (choisis au prorata de la population). Les responsabilités de la CUT furent aussi accrues pour inclure désormais la gestion des bibliothèques municipales, la gestion des déchets solides, l'aide sociale, le service ambulancier et la taxation scolaire (Collin et al. : 1996 : 18-19).

2^{ème} étape : La création des municipalités régionales

Quatre municipalités régionales avoisinant la CUT sont créées au début des années 1970 pour assurer une planification plus efficiente des investissements ainsi qu'une administration efficace des services régionaux. Il s'agit des municipalités régionales de Durham, York, Peel et Halton. Ces municipalités régionales se composaient de 24 municipalités de secteur. Au total, la Région du grand Toronto (RGT) était administrée par une structure municipale à deux paliers comprenant 5 municipalités régionales et 30

municipalités locales (six dans le Toronto métropolitain, huit dans Durham, neuf dans York, trois dans Peel et quatre dans Halton). Le gouvernement provincial était également omniprésent, tant par les organismes *ad hoc* qu'il a mis en place dans la région que par ses ministères et agences. (*voir l'annexe 1 : Zone de la région du grand Toronto, et l'annexe 2 : Évolution de la répartition de la population dans la RGT, 1971-1991*)

3^{ème} étape : Les réformes de 1988

Au fil des ans la CUT a subi plusieurs modifications. La plus importante fut celle de 1988 qui donna lieu à une révision de la composition du conseil qui inclut dorénavant les six maires des municipalités constituantes, qui y siègent d'office et 28 membres élus au suffrage universel. De plus, on accorde à la CUT des pouvoirs étendus en matière de gestion métropolitaine à savoir : les routes principales, les grandes infrastructures d'eau et d'égout, le développement du territoire, le logement, le transport en commun, les parcs régionaux, certains services sociaux et de santé, la taxation, les bibliothèques, les lieux d'entreposage et de traitement des ordures ménagères, les écoles, l'aide sociale, le service d'ambulance et le service de la police.

Simultanément, une autre démarche de gestion métropolitaine mena à la création de *l'Office of the Greater Toronto Area (OGTA)*. Placé sous la responsabilité du ministère des Affaires municipales de l'Ontario, ce bureau avait le mandat de mettre en place un mécanisme de concertation entre les intervenants gouvernementaux impliqués dans le développement de la Région du Grand Toronto. La mission du Bureau était d'amener les intervenants à se concerter, à régler les problèmes de coordination et à susciter un consensus sur les politiques à long terme du gouvernement¹.

¹ Le gouvernement a également créé le *Greater Toronto Coordinating Committee (GTCC)* en 1987, soit un an avant l'OGTA, pour améliorer sa capacité à faire face aux pressions résultant de la rapide croissance en dehors des limites du Toronto métropolitain. Il faut encore ajouter à la liste le *Greater Toronto Area Transportation Planning Forum*, formé en 1986 par le ministre des Transports de l'Ontario pour impliquer les responsables locaux dans l'allocation des fonds provinciaux destinés aux améliorations majeures du système de transport. Enfin, *La Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority* qui gère les différents bassins hydrographiques de la RGT.

La région du grand Toronto (RGT) est une unité administrative définie par le gouvernement provincial et qui correspond approximativement à la région métropolitaine de recensement de Toronto. Elle regroupe un total de 4,2 millions d'habitants et son territoire, qui couvre une superficie de 7500 km², s'étire d'Oshawa à l'est jusqu'à Burlington vers l'ouest. (*voir l'annexe 3 : Toronto – Région visée par l'étude*)

2. LA CRÉATION DE LA NOUVELLE VILLE : LA LOI 103

2.1. L'organisation administrative de la nouvelle ville

La nouvelle Cité de Toronto, créée le 1^{er} janvier 1998 (Loi 103), regroupe sept municipalités : la CUT, Toronto, North York, Scarborough, Etobicoke, East York et York. La nouvelle cité compte une population de 2,4 millions d'habitants, ce qui fait d'elle la cinquième plus grande ville d'Amérique du Nord. Le nouveau conseil municipal de la ville de Toronto compte un maire et 57 conseillers. La ville se divise en 28 circonscriptions. Actuellement, le gouvernement de l'Ontario songe à diminuer le nombre de conseillers à 44 pour résoudre des difficultés relatives au trop grand nombre d'élus au conseil municipal. La loi 103 prévoit la mise en place de conseils communautaires où siègeront les conseillers élus dans chacune des anciennes municipalités pour s'occuper des sujets d'intérêt strictement local. Les pouvoirs accordés aux conseils communautaires sont le développement local, les transports et les loisirs. Il sera possible, par un décret de la ville, de leur attribuer d'autres pouvoirs. Il est intéressant également de signaler que les anciennes mairies sont devenues des points de services municipaux.

2.2. La structure administrative

La fusion a évidemment occasionné un bouleversement des structures administratives. En 1997 il y avait un total de 52 départements dans les sept municipalités. Suite à la restructuration administrative de février 1998, les départements sont maintenant au nombre de six soit :

quatre départements sectoriels sous la direction d'un commissaire :

- les travaux publics et les services d'urgence;
- l'urbanisme et le service d'aménagement;
- le développement économique, la culture et le tourisme;
- les services communautaires;

et deux départements généraux :

- les finances;
- les services administratifs.

En 1997, les sept municipalités comptaient sous leurs départements un total de 206 divisions. La restructuration massive, qui dura plus de 18 mois, laisse en place 37 divisions pour la nouvelle ville de Toronto, ce qui représente une réduction de 82 %.
(voir l'annexe 8 : Structure administrative de la ville de Toronto (1999))

3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 Le Cadre législatif

Plusieurs lois ont été adoptées ou amendées pour encadrer et faciliter la fusion, dont les plus pertinentes concernant la gestion des ressources humaines sont les suivantes :

– **La Loi 103 de 1997 sur la ville de Toronto (amendée en 1998)**

La loi prévoyait qu'au 1^{er} janvier 1998 la nouvelle cité se substituait entièrement aux anciennes municipalités. Les employés des municipalités et des conseils locaux au 31 décembre 1997 et qui l'étaient encore le 1^{er} janvier 1998 devenaient automatiquement des employés de la nouvelle cité au 1^{er} janvier 1998. Tous les avantages sociaux et les régimes de pensions demeuraient en vigueur jusqu'à ce qu'il y ait entente entre les syndicats et les employeurs.

Pour préparer la fusion, la loi créait une équipe de transition qui était composée de cinq membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Cette équipe a eu comme mandat d'examiner les autres mesures législatives nécessaires pour la mise en œuvre de la présente loi et elle a fait des recommandations détaillées au ministre et au conseil municipal. Elle devait, en plus, rencontrer les anciens conseils municipaux et tenir des consultations publiques sur les questions suivantes :

- les fonctions qui doivent être attribuées aux comités de quartier;
- la rationalisation et l'intégration des services municipaux dans la nouvelle cité.

Afin de mettre en place le processus de fusion, l'équipe de transition s'est vue attribuer par les municipalités concernées 800 fonctionnaires. Elle fut dissoute le 31 janvier 1998.
(voir l'annexe 4 : texte de Loi 103)

– **La Loi de 1997 sur les relations de travail liées à la transition dans le secteur public**

Cette loi établit un cadre permettant le règlement des différends qui surgissent dans les relations de travail en raison de la restructuration des municipalités, des conseils scolaires de districts, des hôpitaux et d'autres organismes du secteur parapublic. Cette loi porte également sur des modifications à la Loi sur les normes d'emploi et à la Loi sur l'équité salariale. Elle traite en particulier des conflits en matière de relations de travail attribuables à des événements précis au cours de la restructuration, dont le regroupement des municipalités. Elle offre un cadre qui permet l'établissement des unités de négociation des conventions collectives, ainsi que la désignation des agents négociateurs pour le nouvel employeur si les employés d'un ou de plusieurs anciens employeurs étaient syndiqués. La loi énonce enfin des règles obligatoires régissant la détermination de l'ancienneté pendant le processus de restructuration.

La loi fournit donc aux employeurs, aux employés et aux syndicats du secteur parapublic des outils dont ils ont besoin pour régler les problèmes complexes de relations de travail

qui se poseront probablement dans le cadre de la restructuration tout en protégeant les droits de tous les employés.

Si les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur les questions de relations de travail, de nouveaux pouvoirs seront conférés à la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO) pour lui permettre de régler sans délai des questions comme :

- la constitution de nouvelles unités de négociation;
- la désignation d'un syndicat représentant les employés dans le nouveau lieu de travail;
- les questions d'ancienneté et les autres questions qui se posent lorsque le personnel employé dans des lieux de travail différents est fusionné dans un organisme nouveau ou restructuré.

Pour assurer une transition harmonieuse, la loi prévoit ce qui suit :

- les employeurs et les syndicats négocieront une nouvelle convention collective après la fusion;
- pour le personnel municipal et le personnel non enseignant, le premier contrat qui suit la fusion est couvert par les dispositions d'arbitrage aux termes de la Loi sur les relations de travail de l'Ontario;
- un nouveau processus d'audience accélérée pour régler les problèmes relatifs aux relations de travail issus de la restructuration.

La loi comprend également ce qui suit :

- des règles obligatoires, concernant l'ancienneté, qui traitent avec équité les employés non syndiqués au cours du processus de fusion;
- l'exigence qu'un scrutin démocratique doit être organisé pour décider quel syndicat représentera une nouvelle unité de négociation;
- des protections précises pour les employés non syndiqués lors de la négociation d'un premier contrat.

Amendements à la Loi sur la parité salariale : La loi 136 contient des propositions d'amendements à la loi sur la parité salariale qui offre plus de souplesse dans la détermination des coûts relatifs à la parité salariale lors d'une fusion. (*voir l'annexe 5 : texte de Loi 136*)

– La Loi de 1997 sur les règlements des différends dans le secteur public

Cette loi porte sur la réforme des processus d'arbitrage des différends qui s'appliquent à la police, aux pompiers et au personnel hospitalier. Elle prévoit des délais plus courts pour l'arbitrage expéditif des différends et élargit l'éventail des méthodes de règlement des différends pour inclure la médiation-arbitrage et, dans certains cas, l'arbitrage des propositions finales. Une combinaison de médiation et d'arbitrage est la méthode privilégiée de règlement des différends. Les modifications précisent également que les arbitres doivent tenir compte de la capacité de payer de l'employeur lorsqu'ils rendent leur décision. (*voir l'annexe 6 : résumé de la Loi (LRDSP) et l'annexe 7 : Lois provinciales adoptées dans le cadre de la fusion*)

La mise sur pied d'une nouvelle organisation administrative provoque de nombreuses modifications. Ce nouveau cadre législatif permet d'assurer le bon déroulement de la fusion sous tous ses aspects.

3.2 L'intégration des cadres dans la nouvelle structure

La restructuration des départements et des divisions se traduit inévitablement par des diminutions d'effectifs au sein du personnel. Les postes de cadres supérieurs et les postes de cadres intermédiaires sont les plus affectés.

Les postes de cadres supérieurs ont été touchés par une réduction de 60%. En 1997, il y avait dans cette catégorie 381 postes. Après la fusion, il n'en reste que 154. Les candidats non retenus peuvent soit être assignés à d'autres postes, soit partir sur une base volontaire, soit bénéficier d'une prime de séparation.

Les postes de cadres intermédiaires sont pour leur part touchés par une réduction de 34 %. En 1997, il y avait dans cette catégorie 1837 postes, il en est resté 1204 après la fusion.

3.3 L'harmonisation des conventions collectives

La période de transition a permis la sélection des nouvelles unités de négociation et des nouveaux agents négociateurs en vue de l'harmonisation des conventions collectives. Durant cette période, les anciennes conventions collectives continuent de s'appliquer. Si les employés appartenant à une nouvelle unité de négociation sont couverts par plus d'une convention collective au moment du changement, les conventions sont de fait jumelées pour créer une convention mixte. La convention mixte peut être maintenue jusqu'à concurrence d'un an à compter de la date à laquelle l'unité de négociation a été choisie. Pendant cette période, l'employeur et le syndicat peuvent remplacer la convention mixte. Les conventions mixtes ont uniquement pour objet de rester en vigueur jusqu'à ce que les parties aient ratifié une nouvelle convention. Une nouvelle convention peut être ratifiée selon l'une des manières suivantes :

- Les parties peuvent choisir l'une des conventions collectives constituant la convention mixte. Cette convention peut faire l'objet de modifications par les parties.
- À la requête des parties et par entente mutuelle, la Commission des relations de travail de l'Ontario choisit l'une des conventions collectives existantes qui constitue la convention mixte.
- L'une des parties peut donner un avis de négocier et entraîne ainsi une obligation de négocier une nouvelle convention collective. Si les négociations collectives sont rompues, l'une des parties peut présenter une requête à la Commission des relations de travail de l'Ontario portant sur l'arbitrage de la première convention collective. La Commission ordonne le règlement de la première convention collective par voie d'arbitrage exécutoire.

Selon les sources documentaires consultées, il n'y aurait pas eu de conflits majeurs dans les relations de travail lors de la fusion.

3.4 Les mesures de réduction de la main-d'œuvre

Dans un premier temps, un programme de départ volontaire est mis en place en 1997-1998. Les employés qui veulent se prévaloir de ce programme reçoivent une compensation financière importante.

Dans un deuxième temps, un programme de classement et de sélection est mis en place pour sélectionner le personnel qui restera au sein de la nouvelle structure.

Les employés qui ne se sont pas prévalus du programme de départ volontaire ou qui n'ont pas été retenus par le programme de classement et de sélection reçoivent une prime de séparation et se retrouvent sans emploi.

Le programme de fusion de la ville de Toronto prévoit aussi une réduction de 10 %, entre 1998 et 2000, des employés à temps plein de tous les secteurs. En 1997, il y a approximativement 19 600 employés à temps plein dans les sept municipalités. Il est prévu de réduire ce nombre 1295 postes en 1998, de 486 postes en 1999 et de 182 postes en 2000 pour un total de 1963 postes.

3.5 La sélection et l'évaluation du personnel

Le processus de recrutement du personnel s'est effectué parmi le personnel des sept municipalités. Il n'y a pas eu de recrutement externe. Le processus de sélection du personnel s'est déroulé en trois grandes phases (Stevenson et Gilbert : 1999 : 20) :

- La première phase, qui s'est échelonnée de janvier 1998 à mars 1998, comportait l'embauche, par le Conseil municipal, des commissaires. Elle comprenait également l'embauche, par concours, des cadres supérieurs. Celle-ci s'est déroulée au cours des six premiers mois.

Fiche synthèse – Toronto

- La deuxième phase concerne l'embauche des employés syndiqués, laquelle s'est terminée au printemps 1999.
- La troisième phase en est une de rationalisation et d'intégration. Elle est toujours en cours.

Dans les concours de recrutement interne, il y a eu six à sept candidats des anciennes municipalités pour un poste dans la nouvelle organisation. La parité des emplois a été maintenue pendant toute la durée du processus de recrutement.

Afin d'assurer l'impartialité lors de la sélection, une approche standardisée comportant sept étapes a été introduite.

1. ouverture du poste et description du poste;
2. affichage du poste;
3. un résumé de la tâche ou des tâches;
4. une grille d'évaluation des critères pour les entrevues;
5. évaluation du potentiel des candidats;
6. vérification des références pour les candidats sélectionnés;
7. établissement d'un rang salarial par intérim ou un programme de compensations.

Un nouveau programme de standardisation sera implanté en 1999-2000 et portera sur les points suivants :

1. révision salariale;
2. programme d'évaluation des employés;
3. processus de recrutement et de sélection;
4. programmes de formation et de développement;
5. établissement des compétences des emplois;
6. programme de planification de succession.

La mise en place de l'ensemble des mesures de sélection, d'évaluation et de standardisation vise à atteindre les objectifs de réduction de la masse salariale (tableau 1) et des avantages sociaux prévus pour les années 1998 à 2000.

**Tableau 1 : Économies salariales attendues de la fusion
1998 - 2000**

Année	Économies annuelles \$Millions	Économies totales \$Millions
1998	43,4	43,4
1999	41,3	84,7
2000	19,3	104,0

Source : Ville de Toronto, «Building the New City of Toronto : Status Report on Amalgamation», 1999, p. 11.

3.6 Les programmes de formation

Les programmes de formation et de développement ne seront mis en application qu'à partir de l'an 2000.

4. L'ÉVALUATION SOMMAIRE DES RÉSULTATS

4.1 Les constats généraux

Les principaux problèmes qui ont été rencontrés depuis le début de la fusion sont les suivants :

- la réticence des élus municipaux;
- la complexité de la fusion;
- une période de transition trop courte;
- le fonctionnement en parallèle, au cours de la première année, des services des anciennes municipalités; ce n'est qu'à partir de la deuxième année que s'est amorcée l'intégration;
- les délais trop courts pour la mise en place des nouveaux systèmes de gestion;
- l'augmentation de l'absentéisme chez les employés en raison de l'incertitude quant au maintien de leurs postes.

4.2 Les politiques et les programmes d'harmonisation

Les points déjà harmonisés :

- politiques et programmes des droits de la personne;
- programme de performance des employés;
- politiques d'association et de corporations professionnelles;
- politique de vacances des employés;
- vérification des références;
- contrats d'emploi.

Les points en voie d'harmonisation :

- programmes d'assistances pour les employés;
- comité de santé et de sécurité au travail;
- gestion du personnel handicapé;
- programme d'ergonomie;
- programmes et politiques d'équité des employés;
- politique des heures de travail et du temps supplémentaire;
- politique d'attribution de primes de séparation;
- politique d'emploi de proches parents;
- travail à temps partagé;
- organisation du temps de travail par alternance;
- retraite.

Une des principales recommandations qui ressort de l'expérience de la fusion de Toronto est la nécessité de prévoir une période plus longue de transition et de recourir à des gens d'expérience appuyés par les ressources du milieu. Il est encore trop tôt pour faire une évaluation exhaustive des résultats de la fusion, il faudra attendre que le processus soit complété et que l'organisation administrative ait été stabilisée.

BIBLIOGRAPHIE

- Auger, M.-C. « Leçons torontoises », *Le Journal de Montréal*, 17 juin 1999, p. 14.
- Barlow, J. « Torontopolis », *L'Actualité*, 15 octobre 1997, p. 44-50.
- Belley, F. « La réforme administrative en Ontario : solutions et impacts du rapport Golden », texte d'une communication présentée à l'ACFAS, Trois-Rivières, mai 1997.
- Cantin, P. « Coup de fil à Toronto », *La Presse*, 18 juin 1999, p. A5.
- Collin, J.-P., C. Poitras et Y. Buisnière. *La gestion métropolitaine du transport en commun au Canada, aux États-Unis et en France : Analyse comparative de huit cas*, INRS-Urbanisation, Montréal, 1998.
- Collin J.-P., M. Gaudreau et S. Pinault. *Le Metro Toronto et l'Office of the Greater Toronto Area*, in *La gestion métropolitaine au Canada et aux États-Unis. Typologie des modèles et quelques études de cas*, INRS-Urbanisation, Montréal, 1996.
- Gouvernement de l'Ontario et Association of Municipal Clerks and Treasurers of Ontario. *Making It Work : A Management Manual for Municipal Amalgamation and Restructurings*, Mississauga, Ontario, 1992.
- Gouvernement de l'Ontario. « Loi de 1997 visant à assurer la stabilité au cours de la transition dans le secteur public », Toronto, 1997.
- Lemieux, J. « Le gouvernement supramunicipal : une structure archaïque », *Le Soleil*, 30 octobre 1999, p. A19.
- Magnusson, W. et A. Sancton. *City politics in Canada*, Les Presses de l'Université de Toronto, Toronto, Buffalo, London, 1985.
- Richmond, J. « The Municipal Restructuring Process In Ontario », Bibliothèque de l'Assemblée Législative de l'Ontario, Toronto, 1997.
- Stevenson, D. et R. Gilbert. *Restructuring Municipal Government in Greater Toronto*, Rapport préparé pour la ville de Montréal, 30 juillet 1999.
- Tomalty, R. *La métropole compacte : gestion de la croissance et densification à Vancouver, Toronto et Montréal*, Publications du CIRUR, Toronto, 1997.
- Vallée, P. « L'expérience de Toronto », *Le Devoir*, 15 mai 1999, p. F5.
- Ville de Toronto. *Building the New City of Toronto : Chief Administrative Officer's Mid-term Report*, 1999.
- Ville de Toronto. *Building the New City of Toronto : Status Report on Amalgamation*, 1999.
- Vojnovic, I. *Le regroupement municipal dans les années 1990 : Analyse de cinq municipalités canadiennes*, Les Presses du CIRUR, Toronto, 1997.

Annexe 1 : Zones de la région du grand Toronto

Source : TOMALTY, Ray. *La métropole compacte : Gestion de la croissance et densification à Vancouver, Toronto et Montréal*, Toronto, Publications du CIRIR, février 1997, p. 89.

Annexe 2 :
Évolution de la répartition de la population dans la RGT, 1971-1991

Source : TOMALTY, Ray. La métropole compacte : Gestion de la croissance et densification à Vancouver, Toronto et Montréal, Toronto, Publications du CIRIR, février 1997, p. 90.

Annexe 3 : Toronto- Région visée par l'étude

Source : TOMALTY, Ray. *La métropole compacte : Gestion de la croissance et densification à Vancouver, Toronto et Montréal*, Toronto, Publications du CIRIR, février 1997, p. 87.

Annexe 4 : Loi 103

Annexe 5 : Projet de loi 136

Annexe 6 :

Loi de 1997 visant à assurer la stabilité au cours de la transition dans le secteur public

Annexe 7 : Lois provinciales adoptées dans le cadre de la fusion

- Better Local Government Act, 1996
- City of Toronto Act, 1997
- City of Toronto Act, 1997 (No. 2)
- City of Toronto Amendment Act, 1998
- Development Charges Act, 1997
- Education Quality Improvement Act, 1997
- Energy Competition Act, 1998
- Fair Municipal Finance Act, 1997
- Fair Municipal Finance Act, 1997 (No. 2)
- Fairness for Property Taxpayers Act, 1998
- Fewer School Boards Act, 1997
- Fire Prevention and Protection Act, 1997
- Greater Toronto Services Board Act, 1998
- Police Services Amendment Act, 1997
- Public Sector Transition Stability Act, 1997
- Services Improvement Act, 1997
- Social Assistance Reform Act, 1997
- Streamlining of Administration of Provincial Offences Act, 1998
- Tax Credits to Create Jobs Act, 1997
- Tenant Protection Act, 1996
- Water and Sewage Services Improvement Act, 1997

Disponibles sur le site Internet de la ville de Toronto :

<http://www.city.toronto.on.ca/ourcity/provleg.htm>

Annexe 8 : Structure administrative de la ville de Toronto (1999)

Source : Site Internet de la ville de Toronto : www.city.toronto.on.ca

1. LE CONTEXTE AVANT LA FUSION

La région d'Halifax a mis en place en 1978 la *Metropolitan Authority* afin de coordonner les services régionaux. Elle regroupait les villes de Dartmouth, d'Halifax, la municipalité de comté d'Halifax et de Bedford. Cet organisme régional avait comme responsabilités les services de transport régional, l'élimination des déchets solides et l'urbanisme et l'aménagement. Onze élus des quatre villes siégeaient au conseil de la *Metropolitan Authority*. Le système de représentation de cet organisme, qui ne tenait pas compte de la population de chacune des municipalités membres, affectait grandement sa crédibilité. La *Metropolitan Authority* a été abolie suite à la fusion.

2. LA CRÉATION DE LA NOUVELLE VILLE

2.1 L'organisation administrative de la nouvelle ville

En mai 1995, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse adopta une loi, le *Halifax Regional Municipality Act*, constituant la Municipalité régionale d'Halifax (*Halifax Regional Municipality - HRM*). Cette loi ordonnait la fusion au 1^{er} avril 1996 de quatre villes : Bedford, Dartmouth, Halifax et *Halifax Municipality County*. Ces quatre municipalités comptaient une population d'environ 311 000 habitants (recensement de 1991); et on évalue qu'elle se situe aujourd'hui entre 330 000 et 350 000.

Le territoire de la nouvelle municipalité est très grand, soit 6200 km² et il intègre des zones urbaines (Halifax et Dartmouth) et rurales ou semi-urbaines (Bedford) très différentes. Pour tenir compte de cette situation, la loi institua une structure fiscale à deux paliers, soit un pour la zone rurale et un pour la zone urbaine de la municipalité régionale. (Vojnovic : 1997 : 101).

Au moment de la fusion, le gouvernement néo-écossais modifia également la distribution des pouvoirs entre la province et les municipalités. Le nouveau cadre des responsabilités attribue au gouvernement provincial des pouvoirs dans les domaines de

l'administration de la justice, de la santé et des services sociaux et de l'environnement, tandis que les municipalités prennent en charge la gestion des voies publiques municipales et des services de police.

2.2 La structure administrative

Pour procéder à la fusion, la loi prévoyait la nomination d'un coordonnateur chargé de concevoir les structures administrative et politique de la nouvelle municipalité, d'organiser la tenue d'élection pour le nouveau conseil municipal et d'harmoniser les fonctions municipales.

Structure politique : La municipalité régionale d'Halifax compte 23 conseillers et un maire. Un conseiller est élu dans chaque circonscription électorale tandis que le maire est élu par l'ensemble de la population. Avant la fusion, les quatre villes totalisaient soixante élus, incluant les maires.

Structure administrative : La structure administrative de la nouvelle municipalité est constituée d'un *Chief Administrative Officer* (CAO) et de six commissaires. Chacun des six commissaires est responsable d'un des secteurs suivants : Services communautaires, Services administratifs, Services régionaux, Police, Prévention des incendies et Service de la planification et des politiques. Chacun des commissaires est chargé de mettre en place sa propre division administrative en collaboration avec le directeur général de la ville.

3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 Le cadre législatif

La loi constituant la Municipalité régionale d'Halifax, *Halifax Regional Municipality Act*, (intégrée en 1998 dans le loi *Municipal Government Act*, chapitre 22) ne comporterait aucune disposition spécifique en matière de gestion des ressources humaines.

3.2 La sélection et l'intégration des cadres dans la nouvelle structure

Le processus de dotation du personnel commença en 1995 (avant la fusion) de sorte que, lors de la fusion, le 1^{er} avril 1996, plusieurs employés des anciennes villes avaient déjà un emploi dans la nouvelle municipalité.

Le premier fonctionnaire embauché a été le *Chief Administrative Officer (CAO)*. On a ensuite procédé à l'engagement des six commissaires, (directeurs généraux). La sélection et l'embauche des gestionnaires ont été faits par l'entremise d'une firme de consultants en collaboration avec le CAO. Le directeur des ressources humaines a été le dernier gestionnaire embauché. Seuls les postes du CAO et du directeur des ressources humaines ont fait l'objet d'un concours externe. La sélection des autres employés non-syndiqués ne s'est fait automatiquement, mais sur la base d'une évaluation au mérite.

3.3 L'harmonisation des conventions collectives

Avant la fusion, 23 conventions collectives étaient en vigueur dans les quatre villes. Le Conseil des relations de travail de la Nouvelle-Écosse exige de la nouvelle municipalité de diminuer le nombre à cinq. Afin de permettre la négociation de nouvelles ententes, les conventions sont restées en vigueur jusqu'au 1^{er} novembre 1997, et ce malgré les grandes disparités et les conséquences de ces disparités sur les relations entre les employés¹. La municipalité a depuis réussi à respecter les exigences du Conseil des relations de travail et à ramener à cinq le nombre de conventions collectives pour l'ensemble de ses employés syndiqués. En juin 1999, quatre des cinq conventions collectives étaient ratifiées. Grâce aux accords de collaboration entre les services et à la mise en place d'un fonctionnement multitâches, la fusion aurait permis une baisse du niveau de spécialisation des emplois dans la nouvelle structure organisationnelle.

¹ Deux employés occupant les mêmes fonctions pouvaient bénéficier d'un salaire et d'avantages sociaux différents.

Aucune législation provinciale ne serait venu appuyer ce processus. Il faut toutefois rappeler que le gouvernement provincial avait adopté une loi, le 1^{er} novembre 1994, qui interdisait toute augmentation salariale dans le secteur public pour une période de trois ans. De même, cette loi prolongeait la durée des conventions collectives jusqu'au 1^{er} novembre 1997. De fait, les employés municipaux n'avaient pas obtenu d'augmentation salariale depuis quelques années.

3.4 Les mesures de réduction de la main-d'œuvre

Avant la fusion, l'ensemble de villes comptait approximativement 5200 employés, en incluant les conseils, organismes et commissions, les employés à temps partiel et ceux du *Metropolitan Authority*. La nouvelle municipalité emploie directement 3200 personnes, mais si l'on inclut l'ensemble des services municipaux (bibliothèques, services des loisirs, etc.), les emplois saisonniers et les emplois à temps partiel, le nombre grimpe à environ 5000. Toutefois, les comparaisons avant et après la fusion en ce qui concerne le nombre d'employés sont difficiles à effectuer étant donné le chambardement complet de la structure administrative. Mais, de façon générale, il semble que le nombre d'employés ait légèrement diminué suite à la fusion.

Des incitatifs financiers ont été offerts aux employés pour favoriser les départs à la retraite. Des services de consultants en orientation et en placement étaient disponibles aux employés des anciennes municipalités qui n'ont pas été réembauchés. Plus de 200 postes auraient été abolis, principalement chez les cadres supérieurs.

3.5 Les programmes de formation

Avant la fusion, les villes ont offert à leurs employés différents programmes de formation : gestion du stress, comment passer une entrevue, mise à niveau en rédaction ainsi que des programmes spécifiques dans certains secteurs, principalement en gestion

budgétaire pour faciliter l'introduction puisqu'un nouveau système est implanté dans ce domaine.

4. L'ÉVALUATION SOMMAIRE DES RÉSULTATS

4.1 Les constats généraux

Il ressort de la documentation consultée qu'un des points faibles du processus de création de la municipalité régionale d'Halifax a été la gestion des ressources humaines. Aucune stratégie n'avait été établie relativement à la diminution des effectifs, la formation du personnel ou à l'harmonisation des conventions collectives.

Par ailleurs, les coûts de la fusion ont été sous-évalués. L'équipe de transition avait estimé qu'il en coûterait 11 millions \$. Il en a coûté en fait plus du double. Les dépenses les plus importantes en matière de ressources humaines sont liées aux indemnités de cessation d'emplois et aux retraites anticipées. En outre, aucun financement gouvernemental n'est venu appuyer le processus de fusion.

L'existence d'un délai avant de préciser le lieu de travail définitif des employés est un autre type de problèmes identifiés du processus de fusion. Ceci a causé de grandes incertitudes chez les employés de la nouvelle ville.

Selon Vojnovic :

« (...) la transition d'un système à un autre a considérablement perturbé les employés municipaux. Outre l'application d'exigences de travail plus strictes en vue de faciliter la fusion, les employés ont aussi connu l'insécurité d'emploi. Certains ne savaient même pas, quelques semaines avant la fusion, s'ils garderaient leur emploi. D'autres ont été affectés provisoirement à la nouvelle municipalité sans savoir si leur emploi serait maintenu après la fusion ». (Vojnovic :1997 : 108).

Il est difficile d'évaluer si la fusion a eu des effets sur le niveau des effectifs. Les différences dans le calcul du nombre d'employés d'une ville à l'autre (temps plein, temps

partiel, compilation ou non de services municipaux, etc.) et les mises à pied possibles avant la fusion en sont les principales raisons.

Un des plus grands défis auxquels furent confrontés les gestionnaires de la nouvelle ville a été la conciliation des différentes cultures organisationnelles existantes dans les anciennes villes. Cela s'est traduit, concrètement, par une résistance aux changements et par des conflits internes. Pour tenter d'unir les employés au sein d'une culture commune, les dirigeants ont présenté des principes directeurs dont :

- l'importance d'une planification stratégique basée sur la diversité régionale en termes de besoins, d'attentes, de préoccupations;
- une administration capable de s'adapter aux changements et de partager les ressources entre les services de la ville;
- une administration qui encourage l'innovation, la créativité et l'initiative personnelle.

4.2 Pour réussir une fusion

Selon le CAO de la municipalité régionale d'Halifax et les chercheurs de l'École d'administration publique de l'Université de Dalhousie, voici quelques éléments à retenir concernant le processus de fusion.

Ce qu'il faut faire :

- Nommer un coordonnateur ou une équipe de coordination qui s'assure de la communication avec les villes à fusionner et qui développe des outils efficaces de communication avec les employés.
- Établir un plan de fusion qui comprend les dates butoirs et les responsabilités de chacun, en consultation avec les villes à fusionner.
- Reconnaître les différentes cultures organisationnelles des villes à fusionner et favoriser l'émergence d'une nouvelle culture organisationnelle forte.
- Définir des objectifs à long terme.

Fiche synthèse – Halifax

- Établir un système de mesure de la performance.
- Être patient - Les résultats peuvent prendre du temps avant de se concrétiser.
- Négocier les conventions collectives avant la fusion.
- Former les employés avant la fusion pour les systèmes qui seront utilisés dans la nouvelle ville.
- Prévoir au moins une année pour la planification et l'implantation de la fusion.
- Demander aux villes qui se fusionneront de conserver leurs documents officiels pour faciliter la transition (plans et cartes de la ville, les minutes du Conseil, les documents pré-budget, les politiques, etc.).
- Identifier rapidement les priorités et les communiquer aux employés.
- Stabiliser l'environnement :
 - par une recherche de consensus sur les objectifs de la fusion;
 - par le développement d'une culture organisationnelle commune;
 - par une formation des employés;
 - par une clarification des procédures et des politiques;
 - par un embauche rapide, dès le début du processus.

Ce qu'il faut éviter

- Mettre à la retraite des employés expérimentés, leur expérience peut être utile durant la période de transition.
- S'imaginer que le nombre d'employés va automatiquement diminuer avec la fusion.
- Engager en dernier lieu le directeur des ressources humaines de la nouvelle municipalité.
- Établir un échéancier d'implantation trop court.
- Tenter de combler les différences entre les différentes conventions collectives plutôt que de chercher de nouvelles procédures communes (droits de grève, heures de travail, etc.).

Bibliographie

- Dalhousie University, School of Public Administration. Projet de recherche sur le processus de fusion municipale d'Halifax.
<http://www.mgmt.dal.ca/spa/consulting/consulting.htm>
- Gouvernement de la Nouvelle-Écosse. « Municipal Government Act », 1999, disponible sur le site du *Department of Housing and Municipal Affairs*
<http://www.gov.ns.ca/homa/muns/mga/infobltn/contents.htm>
- Halifax Regional Municipality. « Access and Information Guide », 1998.
- Lemieux, J. « Fusions municipales : Surtout pas une question d'économie », *Le Soleil*, 23 octobre 1999, p. A-1, A-2.
- Lemieux, J. « La fusion d'Halifax : De vaines promesses », *Le Soleil*, 23 octobre 1999, p. C-1, C-2.
- Meech, K.R. « Impacts of Amalgamation : The Halifax Regional Municipality Experience », Halifax Regional Municipality, 1997.
- Municipalité régionale d'Halifax. Site Internet, <http://www.region.halifax.ns.ca/> .
- O'Brien, A. « Municipal Reform in Halifax », in *Options Politiques*, vol. 17, no7, 1996, p. 20-23.
- Vojnovic, I. « Nouvelle-Écosse », in *Le regroupement municipal dans les années 1990 : Analyse de cinq municipalités canadiennes*, CIRUR, Toronto, 1997, p. 93-113.

Annexe 1 : HRM District Maps

Source : Halifax Regional Municipality. HRM Access & Information Guide, p. 23.

Annexe 2 : HRM Organization Chart

Source : Halifax Regional Municipality. HRM Access & Information Guide, p. 10.

Annexe 3 : Municipal Government Act : progressive powers for municipalities