

Réflexions en vue d'une étude de la culture politique municipale au Québec (1855-1939) (Note de recherche)

Harold Bérubé and Amélie Bourbeau

Volume 17, Number 1-2, Fall 2016, Spring 2017

S'organiser, se distinguer, se donner une identité : vie culturelle et sociabilités en région au Québec (XIX^e-XX^e siècles)

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1050782ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1050782ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre de recherche en civilisation canadienne-française

ISSN

1492-8647 (print)

1927-9299 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Bérubé, H. & Bourbeau, A. (2016). Réflexions en vue d'une étude de la culture politique municipale au Québec (1855-1939) (Note de recherche). *Mens*, 17(1-2), 19–40. <https://doi.org/10.7202/1050782ar>

Réflexions en vue d'une étude de la culture politique municipale au Québec (1855-1939) (Note de recherche)¹

Harold Bérubé et Amélie Bourbeau
Université de Sherbrooke

L'actualité québécoise des dernières années, en particulier tout ce qui a entouré les travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, présidée par la juge France Charbonneau, nous renvoie avec une intensité nouvelle l'image d'un régime municipal québécois défail-
lant, détourné de sa véritable vocation par différents groupes d'intérêt². À cette actualité s'ajoutent les voix de chercheurs en études urbaines qui défendent depuis plusieurs années l'idée que le régime municipal, au Canada, serait lacunaire sur le plan démocratique ou

¹ Les auteurs tiennent à remercier Alex Tremblay Lamarche et Adrien Rannaud pour leur invitation à participer à la journée d'étude « Regards croisés sur la vie culturelle et les sociabilités régionales au Québec (xix^e-xx^e siècles) », au cours de laquelle une première version de ces réflexions a été présentée. Ils remercient également les évaluateurs anonymes de la revue pour leurs commentaires. Soulignons enfin que la rédaction de cette note de recherche s'inscrit dans un projet de recherche subventionné par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Nous le remercions de son appui.

² Voir, par exemple, cet article du *Devoir* dans lequel une coalition d'experts réclame la mise sur pied d'une politique nationale en matière d'aménagement du territoire, tout en soulignant qu'on ne pourra en confier la gestion aux municipalités puisque, face « aux gros promoteurs industriels ou immobiliers, [elles] ne font pas le poids » (Jeanne Corriveau, « Pour en finir avec le bricolage urbanistique », *Le Devoir*, 30 septembre 2015, [En ligne], [<http://www.ledevoir.com/politique/villes-et-regions/451348/pour-en-finir-avec-le-bricolage>]).

inachevé par rapport au rôle qu'il pourrait ou devrait jouer³. Si diverses solutions, de la démocratie participative à la concertation, sont mises en avant par ces spécialistes pour revigorer cet ordre de gouvernement⁴, journalistes et chercheurs font généralement peu de cas des racines historiques – politiques et culturelles – de ces problématiques.

Pourtant, ce régime municipal a été mis en place au milieu du XIX^e siècle et il traîne un lourd héritage qui a peu été examiné par les historiens. Dans les pages qui suivent, nous proposons donc une réflexion exploratoire sur le passé du gouvernement local au Québec en nous intéressant à la période qui va de la création du régime actuel, en 1855, au début de la Seconde Guerre mondiale, moment à partir duquel le monde municipal, ébranlé par la crise économique des années 1930, est éclipsé par le développement rapide des ordres de gouvernement supérieurs. Notre réflexion portera d'abord sur l'historiographie. En examinant la place réservée à la fondation du régime municipal au Bas-Canada et aux petites et moyennes villes dans l'histoire du Québec, nous montrerons que si ce régime a été conçu dans un esprit assez peu démocratique, dans les faits et pendant la période étudiée, tout suggère qu'il est le théâtre d'une culture politique

³ Warren Magnusson, « Are Municipalities Creatures of the Provinces? », *Journal of Canadian Studies*, vol. 39, n° 2 (printemps 2005), p. 5-29; Caroline Voisard, *Reconnaître et protéger le statut constitutionnel des municipalités : critique de l'état du droit et perspectives d'avenir*, mémoire de maîtrise (droit), Montréal, Université de Montréal, 2009; Bernard Marier, *La politique municipale chez les jeunes : une passion héritée ou un désintéret avoué?*, Québec, Conseil permanent de la jeunesse, 2009.

⁴ Louise Quesnel-Ouellet, *La consultation des citoyens comme outil de la démocratie locale*, Toronto, Presses du CIRUR (Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales), 2000; Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal, *Éthique et démocratie municipale : rapport*, Québec, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 2009; Luc Rabouin, *Démocratiser la ville : le budget participatif : de Porto Alegre à Montréal*, Montréal, Lux éditeur, 2009; Caroline Patsias, Anne Latendresse, Laurence Bherer, « Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of "Empowered Participatory Governance" », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, n° 6 (novembre 2013), p. 2214-2230.

riche et complexe. Malheureusement, l'historiographie actuelle, à l'extérieur de la métropole montréalaise, permet peu ou mal de rendre compte de cette richesse. À partir de cette analyse de l'historiographie, nous proposerons une réflexion de nature plus méthodologique en examinant de plus près quelques outils conceptuels et quelques pistes de recherche qui permettraient de mieux rendre compte de l'histoire politique et culturelle locale et municipale du Québec. Nous montrerons ainsi comment les notions de *gouvernance*, de *citoyenneté* et, surtout, de *culture politique* permettraient d'offrir un portrait plus riche de cette histoire.

Le local et le municipal dans l'historiographie québécoise

Notre réflexion se situe à la jonction de deux problématiques historiographiques qui se recoupent et se répondent. D'une part, il y a la question du municipal comme régime politique; d'autre part, il y a celle du local comme cadre de recherche. Commençons par les recherches et les réflexions relatives à la mise en place du régime municipal en Amérique du Nord britannique⁵. Rappelons-le, la création de ce régime est antérieure à la Confédération et, si elle résulte en bonne partie des défis que pose l'urbanisation des colonies, elle est également une réponse aux attentes, en matière de gouvernement local, des immigrants britanniques qui affluent durant la première moitié du XIX^e siècle. Dans un premier temps, des chartes sont attribuées aux villes de Québec et de Montréal dans les années 1830 – avant d'être suspendues à la suite des Rébellions. De 1840 à 1855, différents systèmes couvrant toute la colonie se succèdent, avant que l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* fixe

⁵ Cette réflexion a été amorcée dans Harold Bérubé, *Des sociétés distinctes : gouverner les banlieues bourgeoises de Montréal, 1880-1939*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2014, p. 47-51.

les termes d'un compromis qui, dans ses grandes lignes, est demeuré le même jusqu'à nos jours⁶.

Sur le plan historiographique, cette évolution a longtemps été interprétée comme une victoire de la colonie sur le pouvoir de la métropole, comme une avancée de la démocratie et un jalon sur la route de la pleine indépendance. Néanmoins, au début des années 1990, dans une analyse fouillée des origines intellectuelles de ce gouvernement, Engin Isin a clairement montré comment la municipalité, dans ce qui deviendra le Canada, est d'abord pensée et conçue par des autorités coloniales, certes inspirées par le modèle britannique, mais aussi échaudées par la révolution américaine, qui, à leurs yeux, aurait été en grande partie le résultat de la trop grande autonomie accordée aux villes de la Nouvelle-Angleterre. En Amérique du Nord britannique, leur intention est donc de faire du gouvernement local un outil pour administrer le territoire et contrôler la population, gouvernement ayant pour but premier d'accroître l'efficacité et l'emprise des autorités coloniales sur leur territoire⁷. En d'autres mots, et pour paraphraser le titre de l'ouvrage d'Isin, les municipalités sont conçues en faisant presque entièrement abstraction du citoyen ou d'une citoyenneté municipale.

Cela dit, Isin, en s'intéressant essentiellement à la genèse du régime, ne nous dit rien sur la façon dont il est perçu et conçu par les habitants des municipalités créées et par les élites locales qui s'y investissent. Pourtant, comme le souligne Michèle Dagenais, « *the political changes accompanying the emergence of the modern state were not attributable only to reforms initiated by metropolitan and colonial elites. Instead, [...] these changes were equally shaped by local dynamics, and were the result of demands expressed by the groups concerned, and*

⁶ Pour une synthèse plus détaillée et factuelle de ce processus, on consultera C. Richard Tindal et Susan Nobes Tindal, *Local Government in Canada*, 7^e éd., Scarborough, Nelson College Indigenous, 2008.

⁷ Engin F. Isin, *Cities Without Citizens: The Modernity of the City as a Corporation*, Montréal, Black Rose Books, 1992.

*especially by local elites*⁸ ». En somme, les acteurs de l'échelle locale disposent d'une certaine influence sur la façon dont se mettent en place et évoluent les institutions municipales, même si celles-ci émanent constitutionnellement d'en haut et sont conçues de façon à avoir une autonomie limitée. D'ailleurs, comme l'avait déjà noté John H. Taylor, bien que les municipalités deviennent constitutionnellement les créatures des provinces en 1867, ces dernières ne sont pas des maîtresses particulièrement actives durant la deuxième moitié du XIX^e siècle⁹. C'est seulement à partir de la Première Guerre mondiale qu'elles commencent à porter plus d'attention aux activités des municipalités, et les quelques lois provinciales adoptées pour les encadrer visent surtout à éviter les abus financiers.

En fait, entre 1855 et 1939, le gouvernement local occupe une position stratégique dans la société québécoise et hérite de compétences qui touchent directement la population à un moment où les gouvernements provinciaux et fédéral sont peu actifs. *L'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* ne crée d'ailleurs pas un régime municipal uniforme. En plus des grandes villes, essentiellement Montréal et Québec, qui sont gérées à part, la loi prévoit différents types de municipalités – paroisse, village, ville, cité, comté – dont les caractéristiques et les pouvoirs varient, notamment en ce qui a trait aux capacités d'emprunt. Ajoutons que lorsque la loi est adoptée en 1855, ces cadres sont appliqués à des communautés et à des ensembles territoriaux qui existent déjà pour la plupart sous une forme ou une autre, avec des cultures politiques distinctes, variant notamment selon le contexte géographique et socioéconomique, ethnoculturel et démographique. Pourtant, l'historiographie rend assez peu compte de cette

⁸ Michèle Dagenais, « The Municipal Territory: A Product of the Liberal Order? », dans Jean-François Constant et Michel Ducharme (dir.), *Liberalism and Hegemony: Debating the Canadian Liberal Revolution*, Toronto, University of Toronto Press, 2009, p. 201-218.

⁹ John H. Taylor, « Urban Autonomy in Canada: Its Evolution and Decline », dans Gilbert A. Stelter et Allan F. J. Artibise (dir.), *The Canadian City*, Ottawa, Carleton University Press, 1984, p. 478-500.

influence des acteurs et du contexte, de la variété des cas de figure que l'on retrouve à travers la province.

C'est pourquoi, lorsque vient le moment de mieux comprendre comment se construit la culture politique locale dans les municipalités québécoises, nous sommes rapidement confrontés aux limites importantes de l'historiographie actuelle¹⁰. D'une part, c'est le cas de Montréal qui domine de manière presque hégémonique la production en histoire urbaine (de manière écrasante dans les articles et monographies, de manière plus modérée dans les mémoires et thèses¹¹). Même dans ce contexte, l'histoire de la politique municipale montréalaise n'est pas particulièrement bien servie par ces recherches¹². D'autre part, les études qui ont été produites sur le reste du réseau urbain québécois se limitent trop souvent à un seul cas et adoptent pour la plupart une approche essentiellement descriptive ou socio-économique.

De ce côté d'ailleurs, la couverture du territoire québécois est très inégale. Comme l'a observé François Guérard, les villes où l'on retrouve une université, comme Sherbrooke ou Trois-Rivières, ou celles ayant connu une grande vitalité par le passé, comme Saint-Hyacinthe, ont été l'objet d'une certaine attention, alors que le reste du réseau urbain québécois demeure terriblement sous-étudié. De plus, les études qui existent portent généralement sur l'histoire socio-

¹⁰ Harold Bérubé a d'abord traité de cette question dans « Hors de Montréal, point de salut? L'histoire des petites et moyennes villes du Québec, 1850-1950 », *Histoire Québec*, vol. 18, n° 2 (2012), p. 19-23.

¹¹ Voir les bilans historiographiques détaillés produits en 2000 dans les pages de la *Revue d'histoire de l'Amérique française* et dont les conclusions tiennent encore largement la route, quinze ans plus tard (Claire Poitras, « L'histoire urbaine au Québec durant les années 1990 : de nouvelles tendances? », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 54, n° 2 (automne 2000), p. 219-245; François Guérard, « L'histoire urbaine au Québec : la recherche récente à la maîtrise et au doctorat », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 54, n° 2 (automne 2000), p. 247-268).

¹² Soulignons tout de même quelques contributions récentes dans ce domaine, notamment l'ouvrage de Bérubé sur les banlieues bourgeoises cité plus haut, mais aussi celui de Mathieu Lapointe, *Nettoyer Montréal : les campagnes de moralité publique, 1940-1954*, Québec, Éditions du Septentrion, 2014.

économique de localités spécifiques et s'intéressent souvent au gouvernement municipal seulement dans la mesure où il favorise ou entrave le développement économique. D'ailleurs, ce gouvernement est fréquemment présenté comme une simple courroie de transmission des intérêts et des ambitions des acteurs économiques locaux ou nationaux (ce qui n'est évidemment pas toujours faux). Le cas de Sherbrooke le montre justement, la ville étant favorisée par la présence d'une université où plusieurs professeurs se sont intéressés à son histoire, notamment Jean-Pierre Kesteman, auteur d'une pléiade d'ouvrages et d'articles, dont une histoire de la ville en quatre volumes, dans lesquels il s'est surtout intéressé à l'histoire socioéconomique de la ville et tout particulièrement aux effets de son industrialisation¹³. Il faut néanmoins souligner que des travaux universitaires ont également traité de l'histoire environnementale¹⁴, sociale¹⁵ ou culturelle¹⁶ de la ville, lui donnant une présence historiographique importante. S'y ajoutent certaines études de Jack Little, qui abordent notamment la réforme des institutions politiques des Cantons de l'Est durant le deuxième tiers du XIX^e siècle, permettant de bien comprendre sur quelles assises politiques s'appuie l'industrialisation de la région¹⁷.

Mentionnons également l'existence d'un nombre appréciable d'études qui traitent de questions qui nous intéressent, mais pour la

¹³ Jean-Pierre Kesteman, *Histoire de Sherbrooke*, Sherbrooke, GGC Éditions, 2000-2002, 4 t.

¹⁴ Stéphane Castonguay et Dany Fougères, « Les rapports riverains de la ville : Sherbrooke et ses usages des rivières Magog et Saint-François, XIX^e-XX^e siècles », *Revue d'histoire urbaine = Urban History Review*, vol. 36, n° 1 (automne 2007), p. 3-15.

¹⁵ Thierry Nootens, « Men of Today in the Eastern Townships 1917 : les notables sherbrookoïis à la fin de la première guerre mondiale », *Revue d'études des Cantons-de-l'Est = Journal of Eastern Townships Studies*, n° 11 (automne 1997), p. 85-111.

¹⁶ Jonathan Rittenhouse, « Building a Theatre: Sherbrooke and Its Opera House », *Recherches théâtrales au Canada = Theatre Research in Canada*, vol. 11, n° 1 (1990), p. 71-84.

¹⁷ Jack Little, *State and Society in Transition: The Politics of Institutional Reform in the Eastern Townships, 1838-1852*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1997.

période précédant la création du régime municipal québécois, ou encore qui traitent de la situation durant la période que nous voulons explorer, mais dans le monde rural. Dans la première catégorie, nous pensons notamment aux travaux de Donald Fyson sur le pouvoir et la justice, travaux qui ont contribué à montrer qu'il existait différentes formes de gouvernance locale bien avant l'arrivée des municipalités et que ces dernières en sont en quelque sorte le prolongement¹⁸. L'année 1855 n'est donc pas nécessairement une « année zéro » de la gouvernance locale. Mentionnons aussi les recherches de Jean-René Thuot qui font le pont entre la période préindustrielle et les débuts de l'industrialisation au Québec, mais en s'intéressant au milieu rural du comté de l'Assomption, et en travaillant sur les liens entre dynamique socioinstitutionnelle et construction identitaire des élites locales¹⁹. C'est une réflexion que prolongent d'ailleurs les travaux de Claire Bernier sur la municipalité rurale de Sainte-Claire, de la fin du XIX^e siècle au milieu du suivant²⁰. Tout dépendant de l'ancrage régional des petites et moyennes villes à l'étude, certaines de nos conclusions pourraient nous amener à parler d'une culture locale où urbanité et ruralité s'influencent l'une l'autre.

Pour revenir aux études existantes qui traitent de l'histoire des petites et moyennes villes de la province, encore faut-il souligner que, si elles existent, elles prennent généralement la forme de biographies urbaines ; c'est-à-dire qu'elles traitent d'une seule ville. Il y a heureuse-

¹⁸ Voir, par exemple, Donald Fyson, « La gouvernance municipale avant la municipalité : Montréal, 1760-1840 », dans Harold Bérubé, Donald Fyson et Léon Robichaud (dir.), *La gouvernance montréalaise : de la ville-frontière à la métropole*, Montréal, Éditions MultiMondes, 2014, p. 25-42 ; ainsi que Donald Fyson, « Les dynamiques politiques locales et la justice au Québec entre la Conquête et les Rébellions », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 16, n° 1 (automne 2007), p. 337-346.

¹⁹ Jean-René Thuot, *D'une assise locale à un réseau régional : élites et institutions dans la région de Lanaudière (1825-1865)*, thèse de doctorat (histoire), Montréal, Université de Montréal, 2008.

²⁰ Claire Bernier, *Le rôle des élites dans la modernisation du Québec rural : l'exemple de Sainte-Claire de 1890 à 1950*, mémoire de maîtrise (histoire), Québec, Université Laval, 2012.

ment des exceptions à cette règle, comme les recherches produites il y a déjà une quarantaine d'années par Ronald Rudin, qui étudia l'évolution de différents centres régionaux afin de comprendre pourquoi le développement urbain fut si limité hors de Montréal avant la Première Guerre mondiale²¹. Si la perspective du chercheur demeure essentiellement économique, ses recherches demeurent de rares exemples de travaux historiques québécois proposant l'étude de cas de plusieurs petites et moyennes villes dans une perspective comparative. En explorant en détail l'histoire du développement économique de Trois-Rivières, de Sherbrooke, de Saint-Hyacinthe et de Sorel, Rudin a mis en relief l'importance de multiplier les études de cas de manière à éviter les généralisations trop faciles, qui ne tiennent pas compte des variations contextuelles entre villes de taille comparable. Et, même s'il ne leur consacre qu'un chapitre, il a su montrer comment les acteurs municipaux francophones étaient très actifs pendant la seconde moitié du XIX^e siècle dans le développement économique de leur localité (et, par le fait même, leur propre prospérité).

Ce genre de travaux, dont la contribution aux connaissances est indéniable, laisse de côté nombre de questions fondamentales. Qui sont les individus qui s'investissent dans cette gouvernance, que ce soit comme élus ou comme porte-parole de différents groupes d'intérêt? Quelles idées guident leurs politiques? Comment conçoivent-ils les modalités et les finalités du gouvernement municipal? Où vont-ils puiser les connaissances et l'expertise relatives à l'exercice du pouvoir local, par exemple en matière d'urbanisme? Comment les citoyens des différentes municipalités de la province s'approprient-ils ce niveau de gouvernement et interagissent-ils avec lui à partir de sa

²¹ Ronald Rudin, « Land Ownership and Urban Growth: The Experience of Two Quebec Towns, 1840-1914 », *Revue d'histoire urbaine = Urban History Review*, vol. 8, n° 2 (octobre 1979), p. 23-46; *The Development of Four Quebec Towns, 1840-1914: A Study of Urban and Economic Growth in Quebec*, thèse de doctorat (histoire), Toronto, Université York, 1981; « Boosting the French Canadian Town: Municipal Government and Urban Growth in Quebec, 1850-1900 », *Revue d'histoire urbaine = Urban History Review*, vol. 11, n° 1 (juin 1982), p. 1-10.

création au milieu du XIX^e siècle? Quelle est l'étendue des politiques adoptées par ces municipalités et pourquoi varie-t-elle d'une municipalité à l'autre? Pour répondre à ces questions, il faut sortir de l'approche strictement socioéconomique et aborder l'histoire locale et municipale québécoise à partir d'un angle politico-culturel.

Des concepts aux études de cas : des pistes pour aller de l'avant

L'historiographie des petites et moyennes villes du Québec est donc généralement caractérisée par des études de cas portant sur l'histoire socioéconomique de localités individuelles, et s'intéresse au gouvernement municipal seulement dans la mesure où il favorise ou entrave le développement économique. Pour dépasser ce cadre limité et explorer de manière plus approfondie et intégrée les aspects économiques et sociaux, mais surtout culturels et civiques de la vie politique locale, il nous semble essentiel non seulement de multiplier les études de cas, mais aussi d'approcher cet objet armés de concepts qui permettent de dépasser une conception du gouvernement local qui se limite aux actions des élus, actions interprétées seulement à la lumière de la logique économique²². Trois concepts nous semblent

²² À cet égard, notre démarche s'inscrit en partie dans le sillage d'un petit groupe d'études sur la construction communautaire et la gouvernance « petite-urbaine » au Canada anglais. Voir, par exemple, Lynne Marks, « Indigent Committees and Ladies Benevolent Societies: Intersections of Public and Private Poor Relief in Late Nineteenth Century Small Town Ontario », *Studies in Political Economy*, vol. 47 (été 1995), p. 61-87; Lynne Marks, *Revivals and Roller Rinks: Religion, Leisure, and Identity in Late-Nineteenth-Century Small-Town Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1996; Steven High, « Planting the Municipal Ownership Idea in Port Arthur, 1875-1914 », *Revue d'histoire urbaine = Urban History Review*, vol. 26, n° 1 (octobre 1997), p. 3-17; Françoise Noël, « Old Home Week Celebrations as Tourism Promotion and Commemoration: North Bay, Ontario, 1925 and 1935 », *Revue d'histoire urbaine = Urban History Review*, vol. 37, n° 1 (automne 2008), p. 36-47; Françoise Noël, *Family and Community Life in Northeastern Ontario: The Interwar Years*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2009; Kearry Abel, *Changing Places: History, Community, and Identity in Northeastern Ontario*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2006.

particulièrement prometteurs pour pousser la recherche dans cette direction : l'idée de *gouvernance*, qui invite à étudier le pouvoir en dépassant les structures formelles de gouvernement ; la notion de *citoyenneté*, plus généralement associée, à l'époque contemporaine, à l'État-nation qu'à la municipalité ; ainsi que le concept de *culture politique*, qui allie histoire politique et intellectuelle.

L'utilisation du terme *gouvernance* afin de décrire et d'analyser les rapports de pouvoir remonte aux années 1970 et a une histoire qui peut rendre problématique son utilisation²³. En effet, il est d'abord employé, en sciences politiques, pour décrire, analyser et dépasser différents problèmes que connaissent les gouvernements nationaux, puis locaux, dans le contexte du déclin de l'État-providence et de la mondialisation croissante des échanges commerciaux dans les dernières décennies du xx^e siècle. En quelques mots, le terme *gouvernance* ne sert pas seulement à décrire ou à analyser ces problèmes, il a également une portée normative. Sur le plan analytique, substituer *gouvernance* à *gouvernement* est censé amener le chercheur à aller au-delà de l'État comme structure formelle du pouvoir pour intégrer à l'analyse les acteurs et les mécanismes qui jouent un rôle plus informel – mais bien réel – dans la prise de décision²⁴. Cela dit, sur le plan normatif, il inviterait à un plus grand engagement de ces acteurs issus de la société civile, principalement du secteur privé, dans l'élaboration et l'application de politiques publiques. En d'autres termes, le concept

²³ Renate Mayntz, « Governing Failures and the Problem of Governability: some Comments on a Theoretical Paradigm », dans J. Kooiman (dir.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Sage Publishing, 1993, p. 9-20.

²⁴ Ou, comme l'explique Patrick Le Galès : « Cela a conduit à s'intéresser non plus seulement au gouvernement, à ses pouvoirs et ses instruments, mais au contraire à des mécanismes alternatifs de négociation entre différents groupes, réseaux, sous-systèmes, susceptibles de rendre possible l'action du gouvernement. La problématique de la gouvernance renvoie donc aux interactions entre l'État et la société et aux modes de coordination pour rendre possible l'action publique » (Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1 (février 1995), p. 59).

même cautionnerait, depuis les années 1970 et surtout 1980, le démantèlement de l'État au profit des forces du marché²⁵.

Il serait dommage de s'en tenir à cette vision réductrice du concept, puisque sa récupération politique ne lui enlève rien de son utilité heuristique, et ce, particulièrement en histoire urbaine. Les liens entre gouvernance et ville sont nombreux. Les politologues qui utilisent toujours le concept de nos jours le font fréquemment en référence aux villes, observant que, dans le contexte actuel, les États-nations perdent de leur poids face aux grands ensembles métropolitains, et la notion de gouvernance leur permet de penser et de repenser les liens qui unissent les villes entre elles et avec les États-nations²⁶. Du point de vue des historiens toutefois, le concept est particulièrement pertinent lorsque vient le moment d'aborder la période antérieure à la Seconde Guerre mondiale, période durant laquelle les villes sont également en mesure de rivaliser avec des États aux ambitions et aux moyens limités. Dans ce contexte, l'historien britannique Robert J. Morris explique que

[a]t the heart of governance are the sets of institutions and procedures through which a political system operates. In other words, the patterns and processes which create and organise authority, provide access to resources, provide for the delivery of services, and generate and deliver policy. These questions concern the interaction of government and society in a way which recognises that governance is not limited to actions of "the state" and that the boundary between state and civil society is permeable and blurred²⁷.

²⁵ Une version récente et « maximaliste » de cette critique est présentée dans l'essai d'Alain Deneault, *Gouvernance : le management totalitaire*, Montréal, Lux éditeur, 2013. Le titre à lui seul donne une bonne idée de la lunette à travers laquelle est examinée la notion.

²⁶ La référence à cet égard demeure probablement Saskia Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

²⁷ Robert J. Morris, « Governance: Two Centuries of Urban Growth », dans Robert J. Morris et Richard H. Trainor (dir.), *Urban Governance: Britain and Beyond since 1750*, Aldershot, Ashgate, 2000, p. 1.

Il ajoute que l'étude de la gouvernance urbaine avant la Seconde Guerre mondiale, et notamment au XIX^e siècle, n'est pas celle du déclin du gouvernement local au profit des acteurs économiques, mais, à l'opposé, la construction de cette gouvernance pour pallier les nombreuses limites du marché comme mécanisme de régulation sociale. Les nouvelles institutions incarnant le pouvoir local « *needed to attract trust from and be accorded legitimacy by diverse groups and individuals, most of whom had an imperfect knowledge of each other and differed in their interests and social values*²⁸ ». Le concept permet également d'inclure des groupes généralement peu considérés dans les études portant sur le gouvernement municipal, notamment les femmes et les associations diverses, qui interpellent régulièrement la municipalité. C'est donc cette quête de légitimité du gouvernement local et les négociations qui s'y rattachent qui sont l'objet de nos recherches.

La notion de *citoyenneté* permet d'ailleurs de mieux intégrer les « simples » citoyens à cette analyse de la construction du gouvernement local. À la base, elle décrit la relation qui existe, en matière de droits et devoirs, entre l'individu et l'État. La notion a une histoire riche et complexe, que nous n'aborderons pas en détail ici, mais lorsqu'on traite de la période contemporaine, elle est généralement associée à l'État-nation, notamment à l'accès au suffrage et aux politiques sociales de plus en plus développées, adoptées dans le cadre de la construction de l'État-providence²⁹. Ajoutons que, dans le cas du Canada, cette notion est aussi liée aux mutations identitaires importantes qu'a connues le pays durant la même période³⁰.

²⁸ *Ibid.*, p. 6.

²⁹ Voir notamment Shirley Tillotson, *Contributing Citizens: Modern Charitable Fundraising and the Making of the Welfare State*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2008 ; Shirley Tillotson, *The Public at Play: Gender and the Politics of Recreation in Post-War Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 2000 ; Magda Fahrni, *Household Politics: Montreal Families and Postwar Reconstruction*, Toronto, University of Toronto Press, 2005.

³⁰ Voir, par exemple, José Igartua, *The Other Quiet Revolution: National Identities in English Canada, 1945-71*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2006.

Les historiens qui se sont intéressés à la citoyenneté au Canada tracent généralement le portrait d'une citoyenneté qui évolue – au-delà de sa définition formelle, moins porteuse pour le monde municipal –, qui est l'objet de négociations, d'affrontements et de contestations. Elle est un enjeu majeur puisqu'elle détermine qui appartient à la communauté de référence et, surtout, qui est en mesure d'y jouir des pleins droits et d'y exercer diverses responsabilités. Au-delà de ce rôle symbolique, tout de même majeur, la citoyenneté joue un rôle déterminant dans la facilité avec laquelle des acteurs peuvent accéder directement ou indirectement aux leviers du pouvoir, s'approprier institutions et politiques, faire entendre leur voix, bref, accéder à la sphère publique. Comme le suggérait Morris plus haut, la citoyenneté est également déterminante pour ce qui est de la légitimité accordée aux institutions politiques qui sont mises en place. Sans l'appui et la participation des citoyens, ces institutions risquent de devenir des coquilles vides, ces *Cities Without Citizens* qu'évoque Isin.

Le lien étroit entre ville et citoyenneté remonte à l'Antiquité et se prolonge au Moyen Âge, du moins pour ce qui est du monde occidental. Même si cette citoyenneté locale a été éclipsée par l'appartenance à la nation à partir des XVIII^e et XIX^e siècles, c'est une association qui n'est pas entièrement disparue. L'historien britannique Tom Hulme est probablement celui qui a poussé le plus loin la réflexion sur cette notion de citoyenneté municipale et sur les efforts déployés pour la construire et la nourrir en Grande-Bretagne et aux États-Unis³¹. Il faut bien comprendre ici que nous ne nous attendons pas à trouver, dans les archives, des documents attestant l'existence d'une citoyenneté municipale riche, étendue et vivante, similaire à celle observée dans quelques cas par Hulme. À tout le moins, il s'agit d'étudier le développement difficile et limité d'une telle citoyenneté

³¹ Voir Tom J. Hulme, « Urban Governance and Civic Responsibility: Interwar Council Housing in Buxton », *Midland History*, vol. 35, n° 2 (automne 2010), p. 237-255 ; Tom Hulme, « Putting the City Back into Citizenship: Civics Education and Local Government in Britain, 1918-1945 », *20th Century British History*, vol. 26, n° 1 (mars 2015), p. 26-51.

locale dans le cadre de la mise en place du régime municipal québécois. Il s'agira donc d'avoir recours à la notion de citoyenneté pour déterminer si les mécanismes de la gouvernance observés dans les villes étudiées favorisent la formation d'une citoyenneté, définie ici comme un sentiment d'appartenance à la localité et un engagement dans son gouvernement, et comment un tel sentiment d'appartenance contribue, à son tour, au fonctionnement de la gouvernance municipale. On s'en doute, cette réflexion sur la définition et la constitution d'une certaine citoyenneté locale sera accompagnée d'une réflexion sur les stratégies et les discours déployés par les groupes formellement exclus de cette citoyenneté pour tenter de contourner ces barrières et faire entendre leur voix dans la cité³².

Si les notions de gouvernance et de citoyenneté font référence aux institutions, aux mécanismes et acteurs du pouvoir, ainsi qu'aux individus qui constituent la société civile avec laquelle ce pouvoir interagit, le concept de *culture politique* recouvre plus largement les discours et les pratiques qui constituent le monde politique et qui s'en dégagent à une échelle donnée. L'étude de la culture politique a notamment été reconnue comme une autre avenue s'offrant au chercheur pour dépasser la « vieille histoire politique » (qui, il faut l'avouer, commence à avoir l'apparence d'un épouvantail à force de caricature)³³. Le concept n'en constitue pas moins un pont utile entre

³² Deux grands obstacles limitent la construction d'une telle citoyenneté sur le plan local : tout d'abord, une barrière de genre qui exclut les femmes, comme c'est le cas aux niveaux provincial et fédéral au XIX^e siècle et pendant une partie du suivant ; et, surtout au niveau municipal, une barrière socioéconomique, la propriété. Toute une série d'autres critères d'exclusion existent également à l'époque, mais touchent une partie plus restreinte de la population (voir Bérubé, *Des sociétés distinctes*, p. 57-69).

³³ « *Such a history would need to move well beyond a focus on politics as conventionally understood – beyond the traditional emphasis on elections, political elites, administration, and the endless, routine, competition for political power (whether viewed from the bottom-up or from the top-down). [...] One particularly good place to see the possibility and necessity of this kind of integrative approach to the political is the revival of interest in the history of the state and its all-important interconnections with civil society* » (Steven Pincus et William Novak, « Political History after the Cultural Turn », *Perspectives on History*, vol. 49, n° 5 (mai 2011), p. 19).

histoire politique et histoire culturelle. L'État et le pouvoir étant, comme on l'a vu, socialement et culturellement construits, la culture politique se présente comme l'angle qui permet suivre ce processus. Les chercheurs qui s'engagent dans cette voie « *have shifted the discussion of the state away from structures towards networks, away from politics towards political culture*³⁴ ».

Cela dit, comme la gouvernance, la notion de culture politique est un concept issu de la science politique et objet de controverses sur lesquelles il faut s'arrêter avant de réfléchir à son utilisation dans un cadre historique et, plus spécifiquement, dans le contexte de la politique locale et municipale au Québec³⁵. Deux grands problèmes se posent. D'abord, il y a celui, assez classique, de la définition du concept : les politologues qui utilisent la notion de culture politique depuis les années 1960 divergent considérablement sur ce qu'elle recouvre ou non³⁶. Ensuite, il y a la question du potentiel explicatif de cette variable. Est-elle une variable indépendante ou dépendante ? Quelle est sa portée réelle ? Comme l'explique Ronald P. Formisano :

*Because culture's explanatory power in history is overdetermined, historians, unlike political scientists, have not engaged in essentialist debates about culture's causal efficacy. They have used political culture freely as theory, concept, or rubric, with wildly varying degrees of caution and precision; rarely does any historian complain about a lack of definitions*³⁷.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ « *The concept of political culture has attracted a long line of critiques from political scientists, but this essay, by a historian, is not yet another revisionist assault. Historians at the very least need to be informed by an understanding of the concept's tangled history in both history and political science (especially)* » (Ronald P. Formisano, « The Concept of Political Culture », *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 31, n° 3 (hiver 2001), p. 393).

³⁶ « *Yet, political scientists, among whom the modern concept originated four decades ago, have engaged in a virtually continuous assessment, re-evaluation, and criticism of the political culture concept's theoretical grounding, methodological implications, and substantive results* » (*Ibid.*, p. 410).

³⁷ *Ibid.*,

Sans aller aussi loin que les politologues dans l'analyse critique du concept et de son potentiel explicatif, il est indéniable qu'un effort pour définir et rendre opérationnelle la notion de culture politique s'impose. Au Québec, rares sont les historiens qui se sont prêtés au jeu. Mentionnons néanmoins Martin Pâquet, qui y a eu recours dans son ouvrage sur les politiques d'immigration au Québec et qui la définit comme « l'ensemble des acquis communs d'une communauté, ici politique, que sont les croyances, les normes, les valeurs et les représentations, les expressions et les réalisations issues de ce système³⁸ ». Cette définition large, qui s'enracine notamment dans l'anthropologie politique, Pâquet la partage avec Serge Bernstein, qui en dit davantage sur ce qui constitue cet « ensemble complexe, formé de strates hétérogènes, mais solidaires entre elles³⁹ ». Il parle d'abord de fondations philosophiques, auxquelles s'ajoute « une riche palette de références historiques ». Ce socle déboucherait sur la définition d'une société, d'un régime idéal et sur une conception des moyens pour l'atteindre. S'ajouteraient alors « l'ensemble du système de représentations des divers groupes concernés ayant un rapport avec le politique⁴⁰ », ainsi que le discours politique, défini aussi largement que possible.

En d'autres termes, la culture politique telle qu'elle apparaît à l'historien est un système de représentations fondé sur une certaine vision du monde, sur une lecture signifiante, sinon exacte, du passé historique, sur le choix d'un système institutionnel et d'une société idéale, conformes aux modèles retenus, et qui s'exprime

³⁸ Martin Pâquet, *Tracer les marges de la Cité : étranger, immigrant et État au Québec, 1627-1981*, Montréal, Éditions du Boréal, 2005, p. 24. Mentionnons également l'article de Ralph Heintzman, « The Political Culture of Quebec, 1840-1960 », *Canadian Journal of Political Science = Revue canadienne de science politique*, vol. 16, n° 1 (mars 1983), p. 3-59; ainsi que le mémoire de Jean-Étienne Bergeron, *Richard Hofstadter et la culture politique : une étude historiographique*, mémoire de maîtrise (histoire), Montréal, Université de Montréal, 2007.

³⁹ Serge Bernstein, « L'historien et la culture politique », *Vingtième Siècle : revue d'histoire*, n° 35 (juillet-septembre 1992), p. 69.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 70.

par un discours codé, des symboles, des rites qui l'évoquent sans qu'une autre médiation soit nécessaire. Mais ce système est porteur de normes et de valeurs positives pour celui qui adhère à cette culture, et constitue ainsi l'aune à laquelle il mesure la validité de toute action et de toute position politique⁴¹.

Bref, la culture politique est à la fois contexte et processus.

Dans cet esprit, l'étude de la culture politique locale nous amènerait depuis les spécificités d'une ville particulière jusqu'aux traits communs à cette culture politique locale à l'échelle régionale ou nationale. Cette culture politique locale serait « le produit d'une histoire revue et corrigée, fondatrice de traditions » et son importance résiderait « dans l'adhésion des individus qui l'intériorisent et en font ainsi un des moteurs (mais non le seul) de leurs comportements politiques⁴² ». Ce qui nous ramène d'ailleurs autant à la question de la gouvernance qu'à celle de la citoyenneté. Pour le dire autrement, ces trois concepts et notions se croisent et se renforcent, et constituent un cadre d'analyse apte à approfondir considérablement l'histoire du gouvernement municipal dans les petites et moyennes villes du Québec, nous invitant à l'explorer et à l'étudier depuis les corridors de l'hôtel de ville jusqu'aux chaumières des citadins, en passant par les chambres de commerce, les journaux ou les élites religieuses. Globalement, cette démarche pourra également permettre de dégager un imaginaire de la ville et de son (bon) gouvernement, s'inscrivant ainsi plus largement dans une vaste historiographie qui s'intéresse non seulement à ces représentations de la ville et de l'urbanité⁴³, mais également à des réflexions plus étroitement ancrées dans les particularités du cadre québécois. Nous pensons ici aux réflexions plus récentes

⁴¹ *Ibid.*, p. 71.

⁴² *Ibid.*, p. 74.

⁴³ Voir, par exemple, les nombreuses études de ce type rassemblées dans Alev Çinar et Thomas Bender (dir.), *Urban Imaginaries: Locating the Modern City*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2007 ; et Lucie K. Morisset et Marie-Ève Breton (dir.), *La ville, phénomène de représentation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011.

du littéraire Daniel Laforest qui déplore, dans son plus récent essai, l'absence de la ville moyenne dans l'imaginaire collectif québécois⁴⁴.

Les avenues pour appliquer ce cadre d'analyse à un certain nombre de municipalités québécoises ne manquent pas. Nous en évoquerons rapidement quelques-unes avant de conclure cette note de recherche. Notons d'abord qu'il importe de disposer de plusieurs études de cas menées à partir d'un même cadre d'analyse, constituant des cas de figure assez différents les uns des autres afin de mieux distinguer ce qui relève du contexte local et ce qui tient plus des caractéristiques globales du régime municipal.

La gouvernance locale engageant un nombre important d'acteurs individuels et institutionnels, il importe d'en faire le recensement, de mieux en saisir la diversité de manière à mieux évaluer la complexité de cette gouvernance locale. Il s'agit bien sûr des maires et des échevins qui siègent au conseil municipal, ainsi que des hommes et des femmes qui consacrent une partie importante de leur temps et de leur énergie aux enjeux municipaux, qu'ils soient électeurs ou non, membres des élites économiques (commerçants, industriels, agriculteurs) ou socioculturelles (dirigeants d'associations locales, professionnels, éducateurs, membres du clergé, rédacteurs en chef des journaux locaux). Si certains de ces acteurs sont souvent au premier plan de l'historiographie locale, ils sont étudiés à titre individuel. Nous en sommes plutôt à tracer un portrait aussi détaillé que possible de ce groupe et à suivre son évolution dans le temps, en tenant compte des réseaux qui s'y sont tissés⁴⁵.

⁴⁴ Daniel Laforest, *L'âge de plastique : lire la ville contemporaine au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2016, p. 41.

⁴⁵ Mustafa Emirbayer et Jeff Goodwin, « Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency », *American Journal of Sociology*, vol. 99, n° 6 (1994), p. 1411-1454. Il s'agit, en d'autres mots, d'employer l'approche prosopographique. Voir Lawrence Stone, « Prosopography », *Daedalus*, vol. 100, n° 1 (1971), p. 46-79; ainsi que, d'un point de vue purement méthodologique, Vincent Puech, « La méthode prosopographique et l'histoire des élites dans l'Antiquité tardive », *Revue historique*, n° 661 (janvier 2012), p. 155-168.

Si la gouvernance locale dépasse les murs de l'hôtel de ville, c'est tout de même dans cette institution que sont adoptées les initiatives qui ont une influence notable sur l'ensemble d'une communauté urbaine. C'est surtout par l'intermédiaire des règlements municipaux que s'exprime le pouvoir législatif de ces gouvernements ; de ce fait, ils permettent de suivre assez finement les activités de l'administration municipale dans une foule de domaines et de voir dans quel langage s'exprime cette volonté politique. À ces règlements s'ajoutent d'autres documents, comme les procès-verbaux des conseils municipaux et les comptes rendus dans les journaux locaux, qui permettent, dans une bonne mesure, de reconstituer le processus décisionnel qui mène à la proposition et à l'adoption des différents règlements, ainsi que les discussions et débats qui entourent l'exercice du pouvoir municipal (et notamment les campagnes électorales)⁴⁶.

Finalement, il est clair que certains moments permettent de mieux saisir différents aspects de la culture politique locale. Ce sera évidemment le cas des premières années suivant la mise en place du gouvernement municipal, durant la seconde moitié des années 1850 et la décennie suivante, qui voient, entre autres, la création du *Dominion of Canada*. C'est alors que des membres des élites locales sont en mesure d'investir cette nouvelle institution et de lui imprimer une certaine direction. Ce sera également le cas de la crise des années 1930, qui bouleverse le paysage municipal canadien. Les villes doivent gérer, avec des ressources qui s'amenuisent, des problèmes sociaux qui vont en s'accroissant. En conséquence, des centaines de municipalités à travers le pays sont acculées à la faillite, et les autres paliers de gouvernement, qui s'engagent tardivement dans la lutte contre le chômage, sont amenés à réfléchir à la place des municipalités sur la

⁴⁶ Mentionnons également, dans le registre des sources potentielles, les monographies de paroisse, des documents dont la qualité est très variable, mais qui sont d'une indéniable richesse, comme l'a récemment rappelé Andrée Fortin, « Histoires de paroisses en 1900 et histoire de l'histoire », *Les Cahiers des Dix*, n° 70 (2016), p. 81-130.

scène politique du pays⁴⁷. Les répercussions de la crise économique sur la gouvernance locale ont été assez peu étudiées au Québec, du moins à l'extérieur de Montréal⁴⁸. La seule étude qui sorte de ce cadre permet de croire, à partir du cas de Drummondville, que les différentes municipalités de la province ont réagi de manières variées et parfois imaginatives aux défis posés par une crise qui a ébranlé potentiellement plusieurs des piliers sur lesquels reposait alors la culture politique locale et municipale⁴⁹.

Conclusion

Le gouvernement municipal québécois est actuellement confronté à un certain nombre de défis de taille : une gouvernance et une culture politique qui, dans bien des localités, demeurent sujettes à différents groupes d'influence ; une autonomie politique et économique très limitée non seulement face au gouvernement provincial, mais aussi face à différents acteurs privés ; une faible légitimité démocratique, dont témoignent des taux de participation aux élections relativement bas ; et, surtout, une citoyenneté municipale pour le moins anémique.

⁴⁷ Voir Bérubé, *Des sociétés distinctes*, p. 148-161 ; Roger E. Riendeau, « A Clash of Interests: Dependency and the Municipal Problem in the Great Depression », *Revue d'études canadiennes = Journal of Canadian Studies*, vol. 14, n° 1 (printemps 1979), p. 50-58. Voir aussi le rapport préparé en 1939 sur le sujet pour le gouvernement fédéral : H. Carl Goldenberg, *Finances municipales au Canada : étude préparée pour la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, Ottawa, [Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces], 1939.

⁴⁸ Voir, en plus des références de la note précédente, Terry Copp, « Montreal's Municipal Government and the Crisis of the 1930s », dans Alan J. Artibise et Gilbert A. Stelter (dir.), *The Usable Urban Past: Planning and Politics in the Modern Canadian City*, Toronto, Macmillan of Canada, 1979, p. 112-129 ; Suzanne Clavette, *Des bons aux chèques : aide aux chômeurs et crise des années 1930 à Verdun*, mémoire de maîtrise (histoire), Montréal, Université du Québec à Montréal, 1986 ; Amélie Bourbeau, « Autorité, genre et expertise : le cas de l'assistance catholique à Montréal », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 63, n° 2-3 (automne 2009-hiver 2010), p. 331-360.

⁴⁹ Maude Roux-Pratte, « Les élites drummondvilloises et la crise des années 1930 : une étroite collaboration autour de l'assistance aux chômeurs », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 58, n° 2 (automne 2004), p. 217-244.

Nous espérons que ce texte aura permis de comprendre que certaines de ces problématiques, et en particulier celles qui sont liées à la légitimité démocratique des gouvernements municipaux, ont de profondes racines historiques. Nous espérons également avoir été en mesure de montrer que, même si elles sont constitutionnellement des créatures des provinces, les municipalités ont déjà connu une plus grande autonomie, même si elles ne l'ont pas toute exploitée avec la même énergie ou inventivité. Enfin, nous espérons avoir clairement montré qu'il y a intérêt à approfondir nos connaissances relatives à la construction de la gouvernance municipale au Québec et à la culture politique qui s'est ainsi constituée et enracinée dans les hôtels de ville de la province.