

CANADIAN JOURNAL of URBAN RESEARCH

REVUE CANADIENNE de RECHERCHE URBAINE

Introduction

Is small beautiful? À la recherche de la démocratie locale dans les petites municipalités québécoises

Guy Chiasson

Université du Québec en Outaouais

Yann Fournis

Université du Québec en Outaouais

Anne Mévellec

Université d'Ottawa

Ce numéro de la *Revue canadienne d'études urbaines* porte sur la démocratie locale dans les petites municipalités québécoises. Avec ses 1127 municipalités, le Québec est la province canadienne qui en comporte le plus grand nombre. Surtout, 911 (80%) d'entre elles abritent moins de 5 000 habitants et peuvent être considérées comme petites. Ces petites municipalités, si elles sont très importantes en nombre, ont toutefois été largement ignorées par les recherches québécoises sur la politique locale. Le monde académique s'est plutôt concentré sur les plus grandes villes (et parfois sur les villes moyennes), laissant dans l'ombre la réalité municipale à l'extérieur des métropoles et des agglomérations régionales. Un premier objectif de ce numéro est justement de participer à combler ce vide, à l'instar de travaux récents qui ont permis d'éclairer la réalité des petites et moyennes villes à l'échelle canadienne (Canadian Geographer 2024).

Au-delà de l'objectif de nature empirique, ce numéro pose aussi la question de la contribution démocratique de ces petites municipalités. Si l'on remonte l'histoire, ces petites municipalités ont constitué les premiers lieux d'expression de la population francophone (Isin 1992) et, encore aujourd'hui, on compte près de 5 500 élus pour animer ces conseils municipaux. Cependant, c'est aussi dans ces municipalités de moins de 5000 habitants que le taux d'élection par acclamation est le plus fort (à titre d'illustration, c'est dans cette catégorie que l'on retrouve 271 des 280 conseils municipaux québécois entièrement élus par acclamation) (MAMH 2022). La question de la vitalité de ces démocraties se pose donc pleinement : est-ce que le contexte de municipalités qui représentent quelques centaines ou quelques milliers d'habitants peuvent être des lieux d'une démocratie locale en santé? Les recherches réunies ici naviguent entre deux points de vue contraires à cet égard.

La première perspective rejoint celle que nous qualifierons de « small is beautiful » pour reprendre le titre du livre célèbre de E.F. Schumacher (1973). Pour Schumacher, la centralisation du pouvoir qui domine les Trente glorieuses est une source de dysfonctionnements, auxquels il est possible de remédier par des structures sociales et économiques décentralisées. En des termes municipaux, cet éloge de la petite taille amène à considérer les municipalités comme des « écoles de démocratie » (Vandelli 2000), c'est-à-dire des lieux où les citoyens peuvent apprendre les rouages démocratiques. Dans un même ordre d'idées, un nombre croissant de travaux évoquent un regain du « municipalisme ».

Canadian Journal of Urban Research, Special Edition/Édition spéciale 2025, pages 1–6.

Copyright © 2025 by the Institute of Urban Studies.

All rights of reproduction in any form reserved.

ISSN: 2371-0292

Dans une perspective philosophique (Biehl et Bookchin 2013 ; Durand Folco 2017), ils considèrent généreusement la municipalité comme une brique de base sur laquelle construire une démocratie ascendante, dans une libre inspiration des *town meetings* de la Nouvelle-Angleterre.

Un autre point de vue suggère que la démocratie dans les petites municipalités n'est pas en bonne santé. Cette perspective est parfois soutenue par la couverture journalistique du monde municipal : à l'occasion des élections, celle-ci insiste sur le nombre très élevé d'élections par acclamation dans les municipalités rurales (Corriveau 2021) ou sur le très faible renouvellement des classes politiques locales ; entre les élections, ce sont plutôt les scandales et autres informations chocs (comment ne pas penser à *Infoman* ici ?) qui attirent l'attention sur des comportements disgracieux (intimidation, conflits, etc.) ou encore les démissions. Or, la recherche scientifique est lacunaire sur cette réalité : l'absence presque complète de recherches sur la démocratie à l'extérieur des grandes villes québécoises (cf. quand même Breux et Parent 2024 ; Fournis 2025) vient confirmer implicitement le manque d'intérêt dans ces milieux ou, du moins, ne fait rien pour nuancer les constats du mauvais état de la démocratie dans ces petits milieux.

Les textes réunis dans ce numéro font des constats qui permettent de nuancer ces deux points de vue opposés, tout en permettant d'ajouter de la profondeur empirique aux portraits un peu stéréotypés de la démocratie municipale à l'extérieur des grandes agglomérations. Une première piste explorée par le texte de **Breux et Parent** évoque le rapport entre le personnel élu démocratiquement et le personnel administratif non-élu, en particulier la direction générale de la municipalité. Cette question est particulièrement significative en contexte municipal canadien puisque, de longue date, on a considéré que l'administration municipale devait être protégée des influences politiques et mise à distance par rapport aux élus. Dans les petites municipalités, où les élus n'exercent que rarement leur mandat à plein temps et où la direction générale est elle-même limitée en ressources et personnels, le principe d'une séparation stricte des tâches est questionable. À partir d'une enquête originale, **Breux et Parent** interrogent les relations qu'entretiennent les maires avec les directions générales, pour montrer qu'elles se déplient selon trois principaux types de configuration au sein d'une « zone violette ». Plus diverses et fluides qu'on pourrait le croire, ces relations témoignent de l'existence d'une micro-politique municipale.

Les articles de **Fournis et Lewis**, tout comme celui de **Tremblay et Fournis**, évoquent le concept de « municipalisme pragmatique ». Ce concept marque une distance par rapport à la perspective du municipalisme libertaire qui, comme nous l'avons évoqué plus haut, tend à voir le municipal comme le lieu potentiel de construction d'une démocratie ascendante. Le municipalisme pragmatique est celui qui existe *effectivement* dans les municipalités de taille modeste, porté par des élus locaux de petits milieux qui sont bien conscients de devoir faire face à des contraintes importantes avec des ressources limitées. **Fournis et Lewis** explorent plus en profondeur cette idée pour montrer que, bien que l'action publique des municipalités soit limitée, elle l'est pour des raisons, sinon démocratiques, tout au moins communautaires. Les limites de l'action municipale découlent en effet autant d'un contrôle communautaire sur les maires que du manque de ressources à sa disposition. Cela suggère une forme originale d'expression démocratique, où le lien entre les élus et la communauté ne passe pas seulement par les mécanismes formels du politique (en particulier les élections) mais peut se traduire par une fort contrôle informel de la communauté.

Pour leur part, **Tremblay et Fournis** distinguent deux « registres d'action » dans le municipalisme pragmatique. Tout comme pour le texte de **Fournis et Lewis**, ce texte permet d'aborder les limites particulières à l'action des maires des petites municipalités de la région du Bas-Saint-Laurent. Le municipalisme pragmatique tel qu'il apparaît dans l'article de **Tremblay et Fournis** ne signifie pas que les maires sont totalement impuissants, mais plutôt qu'ils doivent construire leur action dans un rapport étroit (et contraint) avec la communauté et le personnel administratif de la municipalité – en traçant une voie subtile entre ses besoins et ses moyens.

Le texte de **Lefebvre et Chiasson** permet d'approfondir une autre facette de la démocratie locale, soit celle des modes d'apprentissage des élus. Pour ce faire, ils revisitent la notion de *gifted amateur*, un concept très souvent évoqué pour caractériser l'apolitisme des élus municipaux au Canada et leur déférence face aux experts de l'administration – caractéristiques qui s'expliquent, aussi, par la quasi-absence de formation spécialisée pour les élus. Dans un contexte où les municipalités, y compris les plus petites, sont appelées à prendre des actions face à des enjeux contemporains de plus en plus complexes, la question est de savoir comment et auprès de qui les élus apprennent leur rôle. **Lefebvre et Chiasson** montrent que le mode traditionnel d'apprentissage auprès des fonctionnaires, celui du *gifted amateur*, reste bien présent chez les élus des municipalités de moins de 5000 habitants, même si de nouveaux modes impliquant les acteurs de la société civile semblent poindre à certains endroits. Ceci tendrait à démontrer que l'apolitisme apparent du monde municipal n'empêche pas de faire des choix qui renvoient à des conceptions différentes de l'élu.

Ces quatre textes contribuent à une lecture fine de la démocratie dans les petites municipalités québécoises, dont le mérite est d'éviter le double écueil du jovialisme, comme le *small is beautiful*, et du défaitisme, qui revient à chaque élection municipale. Cette lecture permet de montrer que la petite taille des municipalités est un facteur important : elle impose des contraintes et un certain conservatisme, dans le cadre étroit des compétences municipales. Pour autant, cette configuration ne débouche pas nécessairement sur une démocratie sclérosée, parce qu'elle implique de manipuler des rouages nombreux et fragiles de la gouvernance municipale. De la coopération nécessaire entre les acteurs politiques et administratifs à l'équilibre délicat entre l'action municipale et le contrôle communautaire, les textes réunis ici montrent que les petites municipalités se construisent au quotidien selon une dynamique pleinement politique, qui exige de savoir gérer des contraintes fortes pour développer une capacité d'action réelle. Une politique pas si inhabituelle, en somme...

Références

- Biehl J., et M. Bookchin. 2013. *Le municipalisme libertaire : la politique de l'écologie sociale*. Montréal, Éditions Écosociété.
- Breux S., et R. Parent. 2024. « Plus difficile d'être élu dans une petite municipalité? Perceptions de la fonction élective par certains élus municipaux québécois ». *Canadian Geographies / Géographies canadiennes*. 68 : 2433. <https://doi.org/10.1111/cag.12858>.
- Canadian Geographies / Géographies canadiennes. 2024. Revisiting small and mid-sized cities in Canada / Revoir les petites et moyennes villes du Canada, 1 (68).
- Corriveau J. 2021. « Plus de 540 maires déjà élus par acclamation au Québec | *Le Devoir* », 2 octobre, <https://www.ledevoir.com/politique/637323/plus-de-500-maires-deja-elus-par-acclamation-au-quebec>, accédé le 8 juillet 2025.
- Durand Folco J. 2017. *À nous la ville!*. Montréal, Écosociété.
- Fournis, Y. 2025. *Le maire et sa communauté: Une sociologie politique des élus municipaux au Québec*. PUQ.
- Isin, E. 1992. *Cities without citizens: modernity of the city as a corporation*. Black Rose Books.
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). 2022. *Données relatives à l'élection générale de 2021. Compilation et traitement statistique*. Québec.
- Schumacher, E. F. 1973. *Small is beautiful: Economics as if people mattered*. London: Blond & Briggs.
- Vandelli, L. 2000. « La cellule de base de toutes les démocraties ». *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politique* 95 : 5–17.

Introduction

Is small beautiful? Looking for local democracy in small Quebec municipalities

Guy Chiasson

Université du Québec en Outaouais

Yann Fournis

Université du Québec en Outaouais

Anne Mévellec

Université d'Ottawa

This issue of the *Canadian Journal of Urban Research* focuses on local democracy in small Quebec municipalities. With its 1,127 municipalities, Quebec is the Canadian province with the largest number. Of these, 911 (80%) have fewer than 5,000 inhabitants, and can be considered small. While these small municipalities are significant in number, they have been largely ignored in Quebec research on local politics. Academia has tended to focus on larger cities (and sometimes medium-sized towns), leaving in the shadows the municipal reality outside metropolises and regional agglomerations. The first aim of this issue is to help fill this void, following the example of recent work that has shed light on the reality of small and medium-sized cities at the Canadian scale (Canadian Geographer 2024).

Beyond the empirical objective, this issue also raises the question of the democratic contribution of these small municipalities. If we look back in history, these small municipalities were the first places where the French-speaking population could express itself (Isin 1992), and even today there are almost 5,500 elected representatives to run these municipal councils. However, it is also in these municipalities of less than 5,000 inhabitants that the rate of election by acclamation is highest (by way of illustration, it is in this category that we find 271 of the 280 Quebec municipal councils elected entirely by acclamation (MAMH 2022). This raises the question of the vitality of these democracies : can the context of municipalities representing a few hundred or a few thousand inhabitants be places of healthy local democracy? The research gathered here navigates between two opposing points of view in this respect.

The first perspective is akin to that of "small is beautiful", to use the title of E.F. Schumacher's famous book (1973). For Schumacher, the centralization of power that dominated the postwar era is a source of dysfunction that can be remedied by decentralized social and economic structures. In municipal terms, this pledge for smallness leads us to consider municipalities as "schools of democracy" (Vandelli 2000), i.e. places where citizens can learn the nuts and bolts of democracy. In a similar vein, a growing number of studies point to a revival of "municipalism". From a philosophical perspective (Biehl and Bookchin 2013; Durand Folco 2017), these authors generously regard the municipality as a basic brick to build a bottom-up democracy, in a loose inspiration from New England town meetings.

Another view suggests that democracy in small municipalities is not in good health. This perspective is sometimes supported by media coverage of the municipal world: during elections, the emphasis is on the very high number of elections by acclamations in rural municipalities (Corriveau 2021), or on the very low turnover of local political classes; between elections, it's scandals and other shock news (how can we not think of Infoman here?) that draw attention to disgraceful behavior (intimidation, conflicts, etc.) or resignations. Yet scientific research is lacking in this area: the almost complete absence of research on democracy outside Quebec's big cities (for exceptions to this see Breux and Parent 2024; Fournis 2025) implicitly confirms the lack of interest in these environments, or at least does nothing to qualify the findings of the poor state of democracy in these small settings.

The articles in this issue offer findings that qualify these two opposing points of view, while adding empirical depth to the somewhat stereotypical portraits of municipal democracy outside major metropolitan areas. A first avenue explored in **Breux and Parent's** text is the relationship between democratically elected staff and non-elected administrative personnel, in particular the municipality's general management. This issue is particularly significant in the Canadian municipal context, where it has long been held that municipal administration should be protected

from political influence and distanced from elected officials. In small municipalities, where elected officials rarely exercise their mandate on a full-time basis, and where general management is itself limited in terms of resources and personnel, the principle of strict separation of duties is questionable. Based on an original survey, **Breux and Parent** examine the relations between mayors and general management, showing that they unfold according to three main types of configuration within a “purple zone”. More diverse and fluid than one might expect, these relationships testify to the existence of a municipal micro-politics.

The articles by **Fournis and Lewis**, like that by **Tremblay and Fournis**, evoke the concept of “pragmatic municipalism”. This concept marks a distance from the perspective of libertarian municipalism, which, as mentioned above, tends to see the municipal as the potential site for the construction of a bottom-up democracy. Pragmatic municipalism is the kind of municipalism that actually exists in modest-sized municipalities, driven by local elected officials from small backgrounds who are well aware of having to cope with significant constraints with limited resources. **Fournis and Lewis** explore this idea in greater depth to show that, although municipal public action is limited, it is so for reasons that are, if not democratic, at least community-based. The limits of municipal action stem as much from community control over mayors as from the lack of resources at their disposal. This suggests an original form of democratic expression, where the link between elected representatives and the community is not only established through formal political mechanisms (particularly elections), but can also take the form of strong informal community control.

For their part, **Tremblay and Fournis** distinguish two “registers of action” in pragmatic municipalism. As with Fournis and Lewis, this text addresses the specific limits of action for mayors of small municipalities in the Bas-Saint-Laurent region. Pragmatic municipalism as it appears in **Tremblay and Fournis’s** article does not mean that mayors are totally powerless, but rather that they must build their action in a close (and constrained) relationship with the community and the municipality’s administrative staff—charting a subtle course between its needs and its means.

Lefebvre and Chiasson’s text delves into another facet of local democracy, that of the learning styles of elected officials. To this end, they revisit the notion of the “gifted amateur”, a concept often evoked to characterize the apolitical stance of Canadian municipal councillors and their deference to administrative experts—characteristics that can also be explained by the virtual absence of specialized training for councillors. In a context where municipalities, including the smallest, are called upon to take action in the face of increasingly complex contemporary issues, the question is how and from whom elected officials learn their role. **Lefebvre and Chiasson** show that the traditional mode of learning from civil servants, that of the gifted amateur, is still very much in evidence among elected officials in municipalities with fewer than 5,000 inhabitants, even if new modes involving civil society players seem to be emerging in some places. This would seem to demonstrate that the apparent apolitical nature of the municipal world does not prevent them from making choices that reflect different conceptions of the elected official.

These four texts contribute to a fine-grained analysis of democracy in small Quebec municipalities, whose merit is to avoid the double pitfall of jovialism, such as small is beautiful, and defeatism, which recurs at every municipal election. This reading shows that the small size of municipalities is an important factor: it imposes constraints and a certain conservatism, within the narrow framework of municipal competencies. However, this configuration does not necessarily lead to a sclerotic democracy, because it involves manipulating the many fragile cogs and wheels of municipal governance. From the necessary cooperation between political and administrative players to the delicate balance between municipal action and community control, the texts gathered here show that small municipalities are built on a daily basis according to a fully political dynamic, which requires knowing how to manage strong constraints in order to develop a real capacity for action. In short, a not-so-unusual form of politics.

Références

- Biehl J., et M. Bookchin. 2013. *Le municipalisme libertaire : la politique de l’écologie sociale*. Montréal, Éditions Écosociété.
- Breux S., et R. Parent. 2024. « Plus difficile d’être élu dans une petite municipalité? Perceptions de la fonction élective par certains élus municipaux québécois ». *Canadian Geographies / Géographies canadiennes*. 68 : 2433. <https://doi.org/10.1111/cag.12858>.

- Canadian Geographies / Géographies canadiennes. 2024. Revisiting small and mid-sized cities in Canada / Revoir les petites et moyennes villes du Canada 1 (68).
- Corriveau J. 2021. « Plus de 540 maires déjà élus par acclamation au Québec | *Le Devoir* , 2 octobre, <https://www.ledevoir.com/politique/637323/plus-de-500-maires-deja-elus-par-acclamation-au-quebec>, accédé le 8 juillet 2025.
- Durand Folco J. 2017. *À nous la ville!*. Montréal, Écosociété.
- Fournis, Y. 2025. *Le maire et sa communauté: Une sociologie politique des élus municipaux au Québec*. PUQ.
- Isin, E. 1992. *Cities without citizens: modernity of the city as a corporation*. Black Rose Books.
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). 2022. *Données relatives à l'élection générale de 2021. Compilation et traitement statistique*. Québec.
- Schumacher, E. F. 1973. *Small is beautiful: Economics as if people mattered*. London: Blond & Briggs.
- Vandelli, L. 2000. « La cellule de base de toutes les démocraties ». *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politique* 95 : 5–17.