

# CANADIAN JOURNAL of URBAN RESEARCH

REVUE CANADIENNE de RECHERCHE URBAINE

## Les maires des petites municipalités québécoises font-ils des politiques publiques ?

Yann Fournis\*

*Université du Québec à Rimouski, Centre de recherche en développement territorial*

Nathalie Lewis

*Université du Québec à Rimouski, Centre de recherche en développement territorial*

### Résumé

La réforme du modèle régional québécois en 2015 a bousculé les municipalités, qui jusque-là trouvaient à l'échelle régionale des ressources importantes pour leur développement. En 2017, une nouvelle loi reconnaît leur statut de gouvernement de proximité, ce qui leur permet d'acquérir une certaine reconnaissance administrative et politique. Mais ce modèle renouvelé change peu le sort des petites municipalités rurales, aux capacités politique et administrative limitées. Il offre cependant une occasion d'observer concrètement comme agissent ces acteurs aux moyens limités. En effet, à travers une méthodologie s'appuyant sur une revue de presse et des entretiens semi-directifs conduits au Bas-Saint-Laurent, cet article interroge la nature de l'action publique produite par ces « petites » municipalités de la périphérie québécoise : en examinant trois étapes du processus décisionnel municipal, il démontre que le maire est le porteur d'une action municipale fragile et limitative, soumise systématiquement à un jeu de double contrainte, juridique et communautaire. Ce municipalisme pragmatique pourrait être associé à un conservatisme propre aux communautés rurales ; mais il peut aussi être pensé comme une sorte de micro-politique du contrôle communautaire des institutions municipales en milieu rural.

Mots-clés : action municipale, politiques publiques, petites municipalités, Québec, pouvoir décisionnel, maire

### Abstract

The reform of Quebec's regional model in 2015 shook up municipalities, which until then had found significant resources for their development at regional level. In 2017, a new law recognized their status as local governments, giving them a degree of administrative and political recognition. But this renewed model does little to change the fate of small rural municipalities, with their limited political and administrative capacity. It does, however, offer an opportunity to observe in concrete terms how these actors with limited capabilities act. Using a methodology based on a press review and semi-structured interviews conducted in the Bas-Saint-Laurent region, this article examines the nature of the public action produced by these "small" municipalities on the periphery of the province of Quebec: by examining three stages in the municipal decision-making process, it demonstrates that the mayor is the bearer of

***Canadian Journal of Urban Research***, Special Edition/Édition spéciale 2025, pages 20–34.

Copyright © 2025 by the Institute of Urban Studies.

All rights of reproduction in any form reserved.

ISSN: 2371-0292

a fragile and restrictive municipal action, systematically subject to a game of double bind, legal and community. This pragmatic municipalism could be associated with a conservatism peculiar to rural communities; but it can also be thought of as a kind of micro-politics of community control of municipal institutions in rural areas.

Keywords: municipal action, public policies, small municipalities, Quebec, decision-making power, mayor

\*Correspondance à Yann Fournis, Département Sociétés, territoires et développement, Université du Québec à Rimouski, 300 allée des Ursulines, C. P. 3300, succ.A, Rimouski (Québec), G5L 3A1, Canada. Courriel : yann\_fournis@uqar.ca

## Introduction

Les études urbaines soulignent volontiers—and just à titre—combien la négligence historique de la science politique canadienne vis-à-vis des villes a été dommageable et invitent à prolonger l'intérêt de la discipline en l'accompagnant d'un examen plus systématique (Taylor et Eidelman 2010). Il est vrai que ce regain d'intérêt s'explique par les transformations de la vie politique canadienne, qui voit l'émergence d'un nouveau « localisme » sous l'impulsion simultanée des acteurs locaux et des gouvernements supérieurs (Taylor et Bradford 2015), avec des prolongements au Québec par une reconnaissance sensible des grandes villes dans les années 2010 (Prémont et Divay 2017). Il n'en va pas de même pour les plus petites municipalités qui, pour reprendre l'expression de Frédéric Parent (2015), semblent à relever d'un « Québec invisible » désormais délaissé, tant par les travaux scientifiques (études sociologiques et en développement régional) que par des gouvernements au projet politico-administratif vague pour ces territoires<sup>1</sup>, au moins jusqu'au milieu des années 2010 (Chiasson et al. 2014). Certes, un frémissement s'observerait depuis avec l'adoption de diverses mesures de relance du pouvoir local et de l'aménagement au Québec<sup>2</sup>, et le regain d'études scientifiques sur les petites localités : élus en milieu forestier (Chiasson et al. 2023), micro-municipalités (Rajaonson et al. 2024), petites et moyennes villes (Pham et al. 2024), etc. Mais, en dehors de quelques spécialistes dont l'intérêt pour les municipalités ne se restreint pas aux seules plus grandes (Breux et Mévellec 2024), les travaux spécifiquement consacrés aux élus des petites municipalités restent rarissimes.

Cet état de fait est d'autant plus pour problématique que certaines caractéristiques majeures des grandes villes leur sont propres. Pensons notamment à une certaine forme de politisation de la vie politique municipale (Belleys 2003), à la tendance à la professionnalisation des personnels (Mévellec et Tremblay 2016), à leurs capacités politiques substantielles (Graham et al. 1998) encore renforcées depuis le début des années 2000 (avec les regroupements : Mévellec 2008), etc. Or, les quelques études consacrées aux villes de taille plus modeste ne peuvent que constater que ces caractéristiques « partagées » restent discutables dans leur cas (et sans doute non applicables), parce qu'elles fonctionnent selon des logiques plus modestes et fondées largement sur la mobilisation des forces internes à la communauté locale (Gibson et Dale 2023), ce qui leur confère une capacité politique et administrative limitée mais originale (Rajaonson et al. 2024), où les maires occupent une place singulière (Fournis, 2025). Nous nous proposons d'explorer plus avant l'originalité de la politique municipale en exploitant les résultats d'une enquête réalisée au Bas-Saint-Laurent.

Ce faisant, nous entendons interroger la nature de l'action publique produite par les petites municipalités en milieu rural au Québec, pour montrer qu'elle peut être éclairée en combinant, autour d'une sociologie des élus locaux, une définition inspirée de la littérature sur les politiques publiques (et très souvent fondée sur un choix à la complexité variable : cf. Howlett et al. 2003, 5–8) et certains paramètres mis en avant par la littérature sur les communautés locales (en termes notamment de contrôle social mais aussi d'*empowerment*). Pour ce faire, nous retenons la définition de politiques publiques de Jean-Claude Thoning, selon laquelle les politiques publiques se conçoivent comme « les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire » (Thoenig 2019, 462). Pour les apprêter plus finement, nous utiliserons un cadre analytique simplificateur mais heuristique en analyse cycle de politique publique : la notion idéal-typique de cycle des politiques publiques. Ce questionnement prolonge en définitive la question de la dimension politique de la scène municipale sous l'angle de la production d'une action municipale (Dagenais 2014), mais sous une forme hybride, à la fois publique et communautaire où l'action municipale a d'abord pour objet d'être conforme aux usages attendus dans la communauté (« appropriée » au sens de March et Olsen 2011). Ces notions nous aideront à comprendre le rôle des petites municipalités rurales en termes d'action et de politiques publiques pour répondre à la question suivante : l'action municipale est-elle une *politique publique* au sens strict ?

## Revue de littérature : de la sociologie du politique à l'action publique municipale

Pour les plus petites municipalités, la lecture de la littérature scientifique consacrée aux municipalités est assez peu éclairante. De manière générale, l'objet municipal reste peu couvert, soit sur le long terme par l'intérêt limité des disciplines (la science politique : Taylor et Edelman 2010 ; le développement régional : Chiasson 2000 ; l'histoire, à l'exception des plus grandes villes : Bérubé et Bourbeau 2016) soit, sur un plus court terme, par le constat sans être renouvelé que la politique municipale reste décidément délicate à saisir tant elle semble marquée par l'apolitisme (Bherer et Quesnel 2006 ; Bherer et Breux 2012 ; Mévellec et Tremblay 2016). Déjà sensible pour les plus grandes villes canadiennes, la marginalité de l'objet municipal devient manifeste pour les plus petites d'entre elles, qui n'ont la plupart du temps suscitées que quelques monographies sociologiques contemporaines dont l'intérêt (Rayside 1991 ; Parent 2015) s'est malheureusement rarement étendu systématiquement aux institutions et politiques municipales (mais voir quand même : Palard 2009 ; Bérubé 2014). Bref, nous en savons finalement peu sur la capacité des petites municipalités locales à instaurer un ordre politique légitime, en particulier en milieu rural.

Cette faible connaissance générale de la dimension politique du monde municipal a cependant quelques exceptions, qui permettent de découvrir des pans essentiels des municipalités. En premier lieu, certains travaux monographiques ont démontré comment certaines municipalités sont des lieux de construction d'un ordre social, matériel ou moral assurant plus ou moins effectivement la reproduction territoriale de groupes sociaux (Bérubé 2014 ; Parent 2015). Le grand intérêt de ces approches est de documenter avec précision l'inscription territoriale communautaire du politique au palier municipal, montrant que la capacité d'action des institutions municipale est encadrée par des logiques communautaires plus ou moins porteuses ou limitatives. Au-delà de l'enjeu classique de la monographie territoriale (toujours soupçonnée de « localisme méthodologique » [Brenner 2019]), ces travaux renseignent cependant moins sur la manière dont les institutions municipales recomposent les communautés qui les portent : d'une certaine manière, on voit bien que le politique change les politiques, tout en ignorant, pour le moment, largement ce qu'il en est de la réciproque. En deuxième lieu, les travaux de management public présentent des qualités et des défauts inverses. Ils peuvent ainsi offrir une analyse très poussée et fine des capacités d'action municipales (sans rien ignorer des biais, limites voire contradictions structurelles d'une démocratie municipale respectant fort peu les canons de la démocratie formelle) (pour une synthèse : Divay et al. 2019). De même, l'action municipale est remplacée avec une grande précision dans les dynamiques multiniveaux de la gouvernance territoriale du Québec, montrant que les municipalités sont tout sauf des isolats institutionnels (Belley et Saint-Pierre 2017 ; Divay 2010). Cependant, ces travaux n'ont pas le politique de leurs politiques publiques : ils se focalisent très souvent sur la portée et l'efficacité explicites des actions municipales plus que sur leur capacité latente à entretenir un ordre politique légitime assurant une reproduction de la vie civique et communautaire locale.

Un troisième corpus de littérature amène précisément à se focaliser sur les élus municipaux en action au cœur de l'espace politique municipal, conçu comme la scène sur laquelle les élus locaux réalisent à travers leur activité au quotidien cette intégration entre le politique et les politiques. Il y a d'abord une gageure ici, tant les dynamiques strictement politiques au niveau municipal sont peu valorisées : elles sont souvent considérées comme de « la petite politique » (Bérubé 2017), si peu formalisée qu'elle décourage une lecture politique (Bherer et Breux 2012) au profit d'une vision fantasmée, positivement (comme lieu idéalisé d'une communion démocratique « naturelle ») ou négativement (comme espace fade, plat et finalement de peu de consistance politique) (Bherer et Quesnel 2006). Les travaux précités permettent d'aller plus loin que ces lectures sommaires, en montrant par exemple qu'il existe bien un espace public hybride au niveau municipal, entretenant des formes de délibération collective autour de l'enjeu de la fourniture des services assurant l'intendance de la vie collective (Divay et al. 2019). Et, dans cet espace local, il existe bien des mobilisations populaires autour de ces services, parfois sous des formes démocratiques parfaitement organisées (Bérubé 2014), parfois sous la forme d'opinions communautaires plus informelles et contradictoires (Parent 2015)—dans nombre de cas, ces travaux rejoignent le constat ancien des anthropologues, selon lesquels la communauté apparaît surtout amorphe pour ceux qui ne comprennent pas les logiques relationnelles de construction de sa cohérence (Moreux 1982).

C'est pour saisir cette dimension discrète du politique en milieu municipal que la sociologie politique des élus locaux est utile : élus longtemps marginaux dans les travaux de sciences sociales (mais cf. quand même Sancton 1994, 2010 ; Divay 2006). Ces derniers ont récemment été revalorisés comme des acteurs majeurs de l'écosystème municipal canadien et québécois, soit dans le rôle (un peu effacé) de médiateur entre les mondes (Graham 2018), soit dans le rôle (prééminent) d'acteur central qui met en musique l'action et l'identité municipales (Mévellec et Tremblay 2016). À cette première lecture, nous souhaiterions ajouter une dimension contextuelle qui la modifie sensiblement :

dans les petites municipalités rurales, cette définition institutionnelle du politique est complétée par une inscription territoriale, à travers laquelle le tissu de la communauté locale est assez pesant pour que la proximité territoriale diffracte le travail politique du maire, le rôle concret de l'institution municipale et, *in fine*, la définition même de ce qu'est l'action publique municipale. Ceci rejoint, on le verra, les travaux qui insistent sur une définition du politique comme capacité à produire un ordre politique sur un territoire, moins en termes européens de contrôle politique qu'en termes nord-américains de production du social (Stone 1989) et du tissu communautaire (au sens nord-américain du terme). Ce qui, au fond, reste peut-être la définition majeure du politique (au-delà du rapport entre *politics* et *policies*), que négligent les études qui se focalisent sur le constat—justifié—d'une forme d'apolitisme municipal (du fait de l'absence d'une spécialisation et d'une professionnalisation des débats et du personnel).

## Cadre théorique et hypothèses : les maires et le municipalisme pragmatique des petites municipalités rurales

Les travaux contemporains sur les maires insistent souvent sur leur rôle d'institution centrale au premier niveau du pouvoir local, le plus souvent élu (dans les grandes démocraties) et dont la popularité est largement liée à la proximité avec les citoyens (Graham 2018). Au sein de cette définition générale, le maire canadien relèverait d'un système « anglo » de gouvernement local, au statut juridique relativement faible mais avec une mission importante de fournitures de service public, qui confère au maire une position de leader politique faible (pour une synthèse : Heinelt et al. 2018). Les comparaisons avec les voisins américains confirment ce relatif effacement, mais insistent plutôt sur l'importance de son rôle discret pour relier différents univers caractéristiques de l'écosystème municipal (l'univers politique du conseil municipal, l'univers administratif de l'appareil municipal et l'univers communautaire de la population) (Svara 1986).

De manière générale, on retrouve ici l'une des caractéristiques d'un système inspiré du droit britannique, où la souplesse du cadre formel (qui fait du maire une réalité juridiquement faible) autorise des appropriations très différentes d'une mission par nature relationnelle, qui peut se traduire dans la figure d'un maire « transparent » aussi bien que dans celle d'un maire catalyseur de l'ensemble des acteurs municipaux (Sancton 1994 ; Graham 2018). À bien des égards, ceci oblige à regarder avec une certaine réserve les travaux européens qui insistent sur le remplacement des figures traditionnelles du pouvoir local (le notable, le professionnel) par un nouveau type de maire, qui agit en leader institutionnel apte à porter une capacité politique par sa vision du développement (Pinson 2009). Pour autant, le rôle historique du « notable » dont le pouvoir réside en la capacité d'influence dans son territoire, est ici aussi de plus en plus remis en cause par des exigences nouvelles, qui poussent à l'émergence de nouveaux personnels, caractérisés par une professionnalisation (Mévellec et Tremblay 2016) voire, en certains cas, par une véritable capacité de leadership sur certains enjeux territoriaux (Chiasson et al. 2023).

Ceci posé, nous voudrions ici mettre en valeur une dynamique différente au sein du monde de municipal québécois : la persistance de la figure classique du notable parmi les maires des plus petites municipalités rurales du Québec. Celui-ci mène une action publique qui reste fondamentalement marquée par des bricolages collectifs au sein de chaque municipalité—en phase avec les travaux de Mévellec et Tremblay (2016) qui parlent d'« action municipale » plus que de « politique publique » *stricto sensu*. Pour autant, et là est sans doute le plus intéressant, il ne s'agit pas là d'un anachronisme, d'un conservatisme ou d'un quelconque « retard » des personnels politiques—on pourrait même faire l'hypothèse que plaquer une lecture urbaine sur ces réalités serait faire preuve d'anachorisme, au sens où le maire qui construit son pouvoir par la médiation entre les milieux composant le pouvoir local (qu'évoque Graham 2018) parle autant de la configuration propre aux grandes villes canadiennes que du rôle du maire lui-même. Dans cet esprit, la figure propre du maire rural est largement le produit, contemporain et nécessaire, de l'articulation entre la gestion gouvernementale du territoire au Québec (qui génère des institutions locales structurellement fragiles) et la vitalité des petites communautés (qui, en périphérie, mobilisent les institutions municipales pour opérer la construction d'un ordre politique certes fragile, mais qui réalise effectivement l'occupation du territoire).

Ainsi, c'est bien à l'intersection entre ces deux contraintes structurelles qu'émerge la figure d'un maire-notable, dont le pouvoir réside moins dans le droit que dans sa capacité à construire son influence au sein de la communauté, et en particulier sa capacité à faire émerger une action publique possédant le double attribut d'une légitimité propre, institutionnelle et communautaire. La première dimension de cette action municipale, plus institutionnelle, est discrète, mais pas inconnue : il s'agit du municipalisme. Bien que celui-ci ait eu souvent mauvaise presse (ce que Bourassa soulignait déjà en 1968), il est parfois évoqué aux États-Unis comme une manière pragmatique de gérer et de proté-

ger la fourniture de services aux populations par les institutions municipales—ce « municipalisme pragmatique » vise notamment à protéger les communautés des politiques austéritaires (Kim et Warner 2021). Mais sous une seconde dimension, ce municipalisme peut aussi être considéré dans un rapport plus horizontal, comme un usage approprié des institutions municipales, négocié dans le tissu de la communauté locale, des réseaux et des groupes organisés dans la localité. Ceci revalorise précisément l’inscription sociale et communautaire des institutions municipales, autant sous la forme démocratique d’une action pertinente, parce que validée par la communauté, que sous la forme plus prosaïque d’une nécessité fonctionnelle pour des municipalités qui manquent souvent de moyens pour réaliser une grande part de leurs missions théoriques.

Sous ces deux dimensions, le municipalisme québécois peut donc être entendu comme l’ensemble des représentations et pratiques qui légitiment et effectuent la fourniture des services d’intendance assurant une reproduction de la communauté locale, par la mobilisation des ressources administratives et communautaires présentes sur le territoire des municipalités. Pour autant, cette première définition enseigne peu sur ce que recouvre concrètement ce municipalisme, en particulier en tenant compte de la diversité des municipalités québécoise, de taille et de nature très différentes. Nous savons cependant que les plus grandes municipalités ont généralement une forte capacité politique et administrative, qui leur permet de réaliser des missions municipales reposant autant sur leurs ressources administratives que sur le tissu dense des organisations peuplant la scène municipale (Graham et al. 1998). L’objet de cette enquête visera à saisir ce qu’il en est pour les plus petites municipalités de la périphérie québécoise, possédant une moindre capacité politique et administrative et relevant de milieux ruraux largement moins denses.

## Méthodologie

Les présents résultats s’appuient sur une enquête réalisée auprès des élus de la région du Bas-Saint-Laurent et de la MRC de la Matanie. Une première enquête (2021) s’est déroulée dans l’ensemble de la région administrative du Bas-Saint-Laurent (CRSH 2020–2021) et visait à saisir le cœur du métier d’élus municipaux hors des centres urbains. Pour la première enquête, une revue de presse via les moteurs de recherche Google et Euréka a été réalisée afin d’identifier les premières pistes de compréhension des défis posés aux élus municipaux, en privilégiant les cas des régions hors des grandes villes. Une attention particulière a été portée aux régions de l’Est-du-Québec (14 articles), sachant que l’ensemble des régions du Québec fut représenté ( $n=66$ ). La période couvrait les articles parus depuis les dernières élections de novembre 2021 et s’est arrêtée en février 2024.

Dans l’esprit d’une enquête exploratoire de type qualitatif, dix-huit entretiens semi-directifs auprès d’élus (anciens ou en poste) et de directions générales ont été réalisés afin de cerner la nature du métier, ses défis et ce qui, selon les personnes répondantes, pourrait être des voies de solutions. Des personnes expérimentées comme des personnes démissionnaires à même de discuter des réalités concrètes du métier et de mieux cerner certaines difficultés du quotidien ont été priorisées pour ce premier tableau exploratoire, (avec aussi, néanmoins, 3 nouveaux élus). Le traitement des entretiens (vertical) avec codage par le logiciel Maxqda a permis de faire ressortir des thématiques récurrentes et la formulation de certaines hypothèses de représentations du quotidien des équipes municipales. Nous reprendrons certains extraits parlants de ces entretiens, sous la forme codifiée liée au respect des règles éthiques auxquelles nous souscrivons. Ces premiers résultats ont été contrôlés dans le cadre d’une second enquête, auprès des élus et directions générales de municipalité de la MRC de la Matanie, permettant de monter en généralité (tester la pertinence des solutions avancées auprès d’un public élargi). Un sondage en ligne a été réalisé pour saisir plus finement les représentations qui animent le quotidien des personnes enquêtées. Sans rechercher la représentativité statistique, ce type d’enquête met en lumière des préoccupations qui alimentent la manière dont les acteurs se positionnent par rapport aux enjeux territoriaux. Les résultats présentés ici sont donc l’agrégation des résultats de ces deux enquêtes, assurant une double validation par entretiens exploratoires et sondage.

## Résultats : l’action municipale entre le maire et la communauté

Nous avons vu que la présente enquête s’est appuyée sur une définition canonique des politiques publiques, en retenant trois phases dans le processus décisionnel municipal qui permettent d’analyser dans sa spécificité une politique publique municipale (sur la définition des interventions publiques empreintes de légitimité gouvernementale : cf. Thoenig 2019). Dans ce contexte, la notion de cycle de politique publique est connue pour distinguer analytiquement différentes phases d’une politique publique (la mise à l’agenda, la formulation des politiques publiques, le processus

décisionnel, la mise en oeuvre et l'évaluation) (Howlett et Giest 2012 ; Knoepfel et al. 2015). Ici, elle permet de mettre en valeur l'interaction systématique entre le maire, à titre de représentant de la municipalité, et les membres de la communauté locale et de ses différents milieux : une mise à l'agenda élargie, la programmation et la mise en oeuvre elle aussi élargie.

## La mise à l'agenda : les enjeux au filtre du municipalisme

La première phase identifiée est donc celle de la mise à l'agenda, ou plus précisément celle de la construction sociale et politique des problèmes publics (Neveu 2015) élargie à la phase de formulation des solutions—étant bien entendu que la définition du problème concerné implique simultanément une qualification au regard de la portée et des limites de la vocation municipale. À bien égards, ceci renvoie à la définition historique de la municipalité, qui a très largement été dotée d'un champ des compétences restreint, lié essentiellement à l'expression démocratique et à la fourniture de services indispensables à l'entretien du milieu local—ce qui signifié longtemps, très concrètement, les services à la propriété (Tindal et al. 2017 ; Prémont 2019). Or, comme nous l'avons présenté, cette définition de l'action municipale est l'objet d'une tension discrète entre différentes conceptions du municipalisme. D'un côté, le municipalisme traditionnel incarne une approche restreinte et conservatrice de l'action municipale (Bourassa 1968), pour qui la municipalité doit s'en tenir à sa définition historique partagée au sein du noyau villageois historique, soit d'aménager l'existant afin de respecter la capacité de payer des contribuables locaux. D'un autre côté, un municipalisme plus ambitieux considère que le rôle de la municipalité est plutôt d'accompagner les besoins émergents de la communauté, autour d'une conception dynamique du milieu de vie passant par une mobilisation de l'appareil municipal en faveur de son développement. De manière générale, l'équilibre entre ces deux types produit une sorte de « régime de maintenance » (cf. Stone 1993) (ou, en l'occurrence, un municipalisme de maintenance), avec une dominante conservatrice qui n'exclut pas un dynamisme marginal.

Pour les maires de notre terrain, concilier ces deux exigences reste d'autant plus difficile qu'ils doivent en permanence évaluer dans quelle mesure les enjeux de la communauté correspondent ou non à la vocation de la municipalité. Pour ce faire, ils doivent être en mesure de saisir l'opinion au sein de la communauté, de « prendre le pouls de la population » grâce à ses « compétences communautaires communes » (EH), mais aussi parvenir à relier les différentes composantes de la communauté autour d'un diagnostic commun par un travail de pédagogie dans la communauté (qui pourra déboucher sur une action ou une inaction). Car les maires doivent éviter d'agir seuls ou en vase clos, mais toujours enrôler les composantes de la communauté autour d'une appréciation collective des enjeux assurant, sinon un consensus, tout au moins un compromis minimal. Car si l'unanimité est bien entendu impossible, le tissage d'un compromis est la garantie que la communauté restera unie (y compris avec et par les opposants à une mesure, avec laquelle tous devront vivre). Cette gestion de l'agenda municipal passe donc par un travail quotidien d'entretien d'un dialogue interne à la communauté qui assure une sorte d'imprégnation communautaire du maire, le plus souvent au sein du conseil municipal, des organismes communautaires et des interactions quotidiennes. Ce travail assure un calibrage fin des demandes et du municipalisme de maintenance en fonction de l'opinion publique, en filtrant les demandes ou élargissant le répertoire municipal.

Si nombre de travaux scientifiques valorisent une participation citoyenne passant par des procédures formelles (de type procédure participative ou planification stratégique), ces procédures sont souvent regardées avec méfiance : elles sont soupçonnées de créer de l'incertitude voire des inéquités, parce qu'elles laissent trop de place à l'arbitraire et peuvent être rigides au point de « casser » une dynamique municipale par définition informelle et fragile. Il arrive parfois qu'une proposition portée par le maire soit tout simplement refusée, ce qui exige une forme de modestie poussée :

« Je trouvais que l'idée était bonne, mais finalement (rires) ... Elle était pas bonne. Elle aurait pu être bonne, il aurait fallu qu'on en parle plus en amont, plus en amont. On était un petit peu en retard dans notre stratégie de communication. On a viré de bord. Puis ça, c'est important, d'être capable de reconnaître qu'on peut se tromper, ou en tout cas, si on ne se trompe pas dans l'idée, on se trompe au moins dans la façon de faire, dans la stratégie. Puis ça, c'est une bonne leçon, ça fait partie de l'expérience, ça... Puis j'ai aimé ça, parce qu'on a organisé une assemblée citoyenne, puis il s'est présenté au-delà de 200 personnes. Puis je vais vous dire qu'il y avait une infime minorité qui était en faveur du projet (rires), mais j'ai quand même étiré ça au maximum, les gens qui étaient avec moi disaient : 'T'es maso là ?' 'Ben là, j'ai dit, non, c'est un exutoire, il faut que les gens puissent dire ce qu'ils pensent'... fait que c'est ça. Disons que c'était aussi un exercice d'humilité » (EJ)

On saisit bien, dans une municipalité aux moyens et projets limités, les limites d'une participation formalisée : elle tend à élargir l'éventail des choix possibles et peut aboutir à un questionnement frontal des limites du municipalisme dominant—toujours susceptible de créer des divisions locales. Certes, au-delà des procédures de consultations qui seraient formelles, le maire peut porter de manière plus active une certaine vision de la communauté, un nouveau projet collectif. Dans cette configuration de « municipalisme progressiste » (Stone 1993), le risque pour le maire est cependant de susciter des oppositions et des tensions qui brisent le consensus municipal, voire de former le consensus communautaire contre soi (sur le modèle du « maire en croisade » qu'évoque Yates 1977).

Dans ces conditions, on saisit que la gestion de l'agenda municipal par le maire est donc, au sens élargi, la construction simultanée des enjeux et leur inscription dans le répertoire d'action municipal. A bien des égards, le maire est donc le gardien d'un municipalisme pragmatique (qu'il soit de teinte conservatrice ou réformatrice), dont la fonction est de souder la communauté :

« Un maire, là, c'est la mayonnaise. Puis autour de lui, c'est les ingrédients d'une salade, et sa [tache] à lui, c'est de s'assurer qu'il agisse comme un liant entre tous ces ingrédients-là pour qu'on puisse arriver avec quelque chose qui va être intéressant pour la communauté et pour le travail d'équipe. Fait que, quand tu comprends ça, tu as déjà une partie de la recette vers le succès qui est entamée. Quand tu veux mener le bal en disant : 'les ingrédients, c'est pas grave s'ils ne travaillent pas entre eux, mais on va avancer par-là ! » (EH)

### **La phase de processus décisionnel : gouverner en équipe**

La deuxième phase de notre analyse de la fabrication des politiques publiques est la décision ou le processus décisionnel. Concrètement, de nombreux travaux ont démontré la complexité d'une séquence qui ne peut se réduire à la décision d'un seul acteur, mais implique au contraire un grand nombre de paramètres (acteurs, informations, ressources, cadrages, etc.) qui doivent converger dans un choix collectif plus ou moins efficient, en fonction des composantes de l'action (acteurs, procédures et ressources) et du cadre juridique qui les informe (Knoepfel et al. 2015). Nous le soulignions précédemment, au Canada, le maire est souvent considéré comme un maire « faible », qui faute de ressources spécifiques face à ses partenaires municipaux, doit adopter un rôle de médiateur ou de courtier entre les composantes de la municipalité (conseil municipal, administration et population) (Taylor et Bradford 2015). Si, à la limite, certaines des plus grandes villes canadiennes peuvent générer des « maires forts » qui peuvent user des latitudes offertes par le droit pour acquérir un statut de leader (Graham 2018), il sera difficile de retrouver cette figure dans les plus petites municipalités du Québec. Ici aussi, le cadre juridique produit mécaniquement un équilibre entre les composantes du pouvoir municipal, dont le maire est le cœur sous la condition stricte de saisir son rôle de médiateur—mais, précisément, les limites de sa capacité d'action le mettent dans une position de dépendance à l'égard de sa communauté.

Le maire peut paradoxalement être considéré comme un chef d'orchestre solitaire (Kesselman 1967), dont l'influence est liée à sa capacité à mettre en musique l'ensemble de la configuration du pouvoir municipal. Si on laisse de côté l'appareil administratif (cf. infra), la scène politique municipale est d'abord composée du conseil municipal qui, à la différence de certaines grandes villes, est ici composé le plus souvent de six personnalités indépendantes et aux motivations diverses, que le maire devra convaincre pour mettre en place des actions qui lui conféreront progressivement une légitimité à agir à titre collégial (Le Bart 2017). Insistons ici sur le fait que le maire n'a pas de pouvoir exceptionnel ou d'autorité particulière face aux autres membres du conseil : il ne peut qu'exercer un rôle de porte-parole du consensus, passant néanmoins par un important travail relationnel pour convaincre et influencer le conseil... Un élu d'expérience peut ainsi témoigner : « la réalité, c'est que, comme préfet, je n'ai jamais pris de décision, comme maire je n'ai jamais pris de décision. Mon travail c'est d'animer cette table-là, c'est d'amener de l'information. Puis, oui, j'ai un pouvoir d'influence que j'utilise. C'est vrai » (EG). Mais cette influence est moins manipulation que reconnaissance des forces et compétences de chacun pour pouvoir gouverner en équipe.

Il est vrai que, de leur côté, les conseillers municipaux ont un rôle moins prestigieux qu'il paraît puisqu'ils doivent, conformément à une lecture purement juridique de leur responsabilité, essentiellement voter autour de décisions et d'orientations collectives :

« En fait le rôle d'un conseiller municipal, il a un rôle. C'est fou que ça puisse paraître mais il y a seulement un rôle : c'est de voter. Ça paraît basique comme ça. Le rôle d'un conseil municipal, c'est d'assister aux rencontres et de voter sur les sujets qui sont là, c'est-à-dire prendre des décisions (...) Il n'est pas le porte-parole des citoyens. Il n'est

pas là pour apporter ce que les citoyens lui disent : ‘tu dois faire ci, tu dois faire ça’. Il est là pour venir s’asseoir à la table du Conseil et gérer les affaires courantes de la municipalité. Et prendre, évidemment, les orientations de la municipalité. » (EL)

Certes, ce rôle a des contraintes très précises, à commencer par le respect d’un certain esprit collectif d’ouverture à l’intérêt général, qui doit s’extraire des logiques extérieures. Le conseil municipal doit ainsi s’abstraire de la vie communautaire, marquée par les intérêts particuliers qu’il ne doit pas porter dans le conseil municipal ou relayer auprès de l’administration municipale (sous peine de clientélisme ou d’ingérence). De même, et à la différence des grandes villes, les logiques de la politique partisane sont systématiquement exclues puisque les dynamiques des partis, voire des (rares) équipes n’ont pas de pertinence au niveau municipal. Mais les contraintes du rôle ne s’arrêtent pas là : le conseiller municipal doit aussi respecter la stature propre du maire. Si celui-ci n’a pas de pouvoirs particuliers, il est doté d’un statut de *primus inter pares* comprenant certaines prérogatives, qu’elles soient prosaïques (pour la gestion des affaires quotidiennes entre les séances du conseil), politiques (pour faire la différence en cas de division) ou plus symboliques (pour incarner la collectivité).

C’est dans le respect de ces rôles complémentaires du maire et des conseillers municipaux qu’émerge la configuration attendue du pouvoir dans les petites municipalités rurales québécoises : une gouvernance en équipe fondamentalement horizontale, qui se nourrit d’un travail relationnel permanent pour construire un acteur collectif et qui, s’il ne passionnait pas ses acteurs, serait exténuant. Car tout ceci repose sur une mécanique subtile exigeant la participation active d’un grand nombre d’acteurs (y compris les entourages des uns et des autres), et qui peut s’enrayer aisément. Suivant les cas, les causes de ces dérèglements sont aussi nombreuses que les acteurs municipaux : il y a ces maires qui ne trouvent pas la bonne distance au rôle (trop envahissants, absents ou « capturés » par leur entourage), ces conseillers municipaux qui refusent la posture désintéressée que requiert leur mission (qu’ils soient égoïstes, toxiques ou butés), ces citoyens qui refusent la règle commune et revendentiquent un privilège, ces agents municipaux qui voient d’un mauvais œil une délibération politique qui bouscule leur expertise technique, etc. Certes, dans tous ces cas, il faut savoir user de stratagèmes : accommoder quand pertinent (comment ne pas transiger quand on n’a pas les moyens de faire respecter une loi ?), faire face quand possible (mais comment faire face aux individualités toxiques ?) et se retirer quand nécessaire pour préserver sa santé mentale. Un témoignage parmi d’autres vaudra mille images ici :

« le point de bascule, c'est quand j'ai des menaces. Pour moi, à ce moment-là, il y a quelque chose qui s'est brisé, où je me suis dit : 'mais non, on n'est pas dans le Far West'. Ben je fais ça pourquoi ? [...] Moi j'ai donc plein de bonnes intentions, [mais] je me mettrai pas à recevoir des menaces chez moi pour travailler. Non! » (ED)

En définitive, revenons sur la notion de maire « faible » que révèle cette phase décisionnelle de l’action municipale. Au-delà du cadre juridique qui confère peu de pouvoir au maire, c’est aussi la structure politique du pouvoir local qui fragilise la capacité de décision du maire : le maire est faible parce que son pouvoir dépend d’une gouvernance en équipe elle-même fragile, délicate à construire, entretenir et orienter du fait du grand nombre d’acteurs qui, de facto, ont un pouvoir de veto. Cette configuration pousse logiquement au *statu quo* et assure la pérennité du municipalisme de maintenance, protecteur des équilibres communautaires préexistants et décourageant tout dynamisme trop ambitieux susceptible de les remettre en cause. Soulignons cependant qu’il s’agit aussi, pour des communautés rurales aux ressources limitées, de s’assurer de conserver le contrôle sur des institutions assurant la reproduction de leur mode de vie. C’est bien cette logique de protection collective qui est à l’œuvre dans les conflits entre le noyau habitant historique et les néo-ruraux (cf. Simard 2017)—et notre enquête en a relevé des traces dans les petites municipalités autour de Rimouski où le brassage de population s’intensifie et peut produire des tensions intenses.

## **La mise en oeuvre : tisser une capacité d'action municipale**

La dernière phase identifiée dans notre lecture idéal-typique de l’action municipale concerne sa mise en oeuvre élargie, qui implique la planification de l’action, c'est-à-dire l’élaboration d’un plan opérationnel reliant les priorités et les outils de l’action (Knoepfle et al. 2015) afin de concrétiser les choix politiques de la collectivité. Longtemps négligée du fait d’une vision classique des administrations comme exécutantes plus ou moins fidèles des décisions politiques, cette phase a été redécouverte par les travaux qui ont mis en évidence une « distorsion » systématique et structurelle entre les objectifs initiaux et leur mise en oeuvre effective, dont l’un des facteurs explicatifs est l’existence

d'un écosystème d'acteurs qui retraduit l'action publique de manière relativement autonome (pour une synthèse : Hassenteufel 2008). Pour les petites municipalités rurales, cette réalité est d'autant plus prégnante que, on l'a vu, elles sont enserrées dans des dynamiques communautaires entêtantes. Plus précisément, les petites municipalités québécoises sont soumises à une double contrainte structurelle.

D'un côté, leur légitimité est effectivement directement liée de leur capacité à remplir des missions de base assurant une reproduction de la communauté locale—cette capacité à « livrer » les services municipaux est un *leitmotiv* de la vie municipale et de son appréciation par la population (Mévellec et Tremblay 2016, 163). Mais, d'un autre côté, une certaine forme de contrôle communautaire se joue sourdement dans les petites communautés, rappelant toujours la rareté les ressources financières et administratives. Dans ces conditions, la légitimité du maire comme moteur de l'action municipale (la mise en oeuvre) est sans cesse ramenée à la modestie de son amont (la décision) : la gestion de l'action municipale doit rester parcimonieuse et, sans exclure toute ambition, en rester à une logique incrémentale de maintenance. Mécaniquement, ce jeu de double contrainte débouche sur un incrémentalisme où la mise en oeuvre (les moyens) détermine les finalités de l'action plus que l'inverse (sauf exception—cf. supra), au point parfois de restreindre l'agenda municipal au conservatisme fiscal. Certains maires, y compris dans les plus petites municipalités, ne cachent pas une certaine frustration face à une conception de l'action publique qui semble souvent confondre le moyen (l'appareil municipal) et la fin (la communauté) :

« On gère une collectivité ; les choses personnelles, ou très personnelles, évidemment, tu sais : il faut mettre ça de côté (...) Trop de gens arrivent pour les mauvaises raisons. Maintenant, trop de gens arrivent aussi pour... une des grandes raisons, c'est 'gérer les taxes'. Gérer des taxes... un conseil municipal n'est pas là pour 'gérer des taxes'. Évidemment, dans son rôle, il y a de la gestion financière, évidemment. Mais lorsque tu focusses sur 'gérer des taxes', puis 'on veut [pas] des taxes', ou 'ça coûte trop cher de taxes', puis 'faut faire attention'... tu oublies tout l'essentiel. On gère une communauté, d'abord et avant tout. Les plus grands actifs de la communauté, ce sont tes concitoyens, ce sont pas les taxes qu'ils te rapportent. Évidemment, ça prend des taxes pour fonctionner. Ça prend des aides financières gouvernementales. Mais ce n'est pas l'essence première, à mon sens à moi. Et ça, ça fait faire des erreurs à plein d'élus » (EL).

Une fois ceci soupesé, tout reste à faire pour le maire. Car s'ouvre ici un second paradoxe de l'action municipale : le maire est légalement tenu, non de faire directement, mais de faire faire, c'est-à-dire de définir les orientations permettant à son équipe administrative de les réaliser concrètement. Un témoin précise : « pour moi, le rôle d'élu, c'est de bien saisir les enjeux, les préoccupations citoyennes, et s'assurer que notre équipe de gestionnaires sera en mesure de répondre à ces enjeux » (EK). Or, ceci est loin d'être un processus mécanique, parce qu'il implique un jeu de négociations fines pour instaurer des relations de complémentarité avec les gestionnaires municipaux, dans un contexte où le droit ne clarifie pas toujours les frontières entre sphères administratives et politiques. Pour ce faire, le maire doit assurer un renforcement positif du fonctionnement attendu de l'administration, en reconnaissant les compétences diverses de l'administration mais aussi la logique interne de l'appareil municipal (à commencer par le rôle de la direction générale vis-à-vis de ses agents). On comprend cependant que cette configuration attendue du « sommet » du pouvoir local est tout sauf automatique. Parfois (souvent ?) peu évident<sup>3</sup>, ce jeu de délimitation des frontières entre les univers politiques et administratifs peut être fructueux, à condition que soient respectées certaines conditions—nous en retiendrons seulement quelques-unes.

En premier lieu, la complémentarité entre le rôle politique du maire et le rôle technique des agents municipaux doit être respectée : l'esprit de la loi sépare nettement les deux fonctions, même si ceci peut donner lieu à différents équilibres (avec par exemple un maire effacé ou au contraire très entreprenant) alors que le pouvoir de surveillance et de contrôle du maire peut devenir envahissant s'il ne pratique pas une forme d'auto-limitation. Ce floutage des frontières est d'autant plus problématique qu'il ne simplifie pas la tâche déjà ardue des direction générale qui, outre un salaire pas nécessairement généreux, doivent trouver leur place dans des missions de plus en plus nombreuses et techniques—sans, bien entendu, renoncer à leurs missions historiques. En deuxième lieu, cette complémentarité doit être mise au service d'une dynamique collective de prise en charge des dossiers : face à la rareté des moyens humains et financiers, le maire et la direction générale doivent savoir faire preuve de polyvalence et de volontarisme pour aller au-delà de leur rôle formel, sans pour autant briser l'équilibre entre les fonctions. Cette configuration assez improbable peut être résumée par la combinaison entre deux images connues : l'action municipale est mise en oeuvre grâce à la cohabitation entre un DG « homme ou femme-orchestre » (Collin et al. 2003, 34) et un maire « chef d'orchestre » (Kesselman 1967, 150)... En troisième lieu, la spécificité de la direction générale doit être respectée : formellement,

elle a un rôle de leader administratif incontournable puisqu'elle doit, plus que le maire, assurer la conformité entre les actions municipales et le cadre juridique national ; informellement, son rôle dépend aussi de la configuration du pouvoir local (et de la personnalité du maire) et de sa position dans la communauté (qui peut être diversifiée – cf. Breux et Parent, ce numéro<sup>4</sup>). Ces configurations expliquent qu'une déstabilisation du pouvoir local (à commencer par l'arrivée de nouveaux maires) suscite des changements relativement fréquents de direction générale. En dernier lieu, se pose la question du rôle et de l'influence des agents municipaux de base.

Retenons ici essentiellement que la distinction entre les missions de base de la municipalité et les missions plus récentes semble se traduire dans des types de personnel différents, les premières étant couvertes par un personnel stable et bien inséré dans la communauté (voirie, équipement), tandis que les secondes sont prises en charge par un personnel plus jeune et au statut plus précaire (loisirs, développement culturel, environnement). Il s'agit, là-aussi, d'un facteur qui favorise une forme de conservatisme municipal puisque, dans une certaine mesure, les municipalités ont généré un appareil municipal conforme à leur mission historique, avec un personnel spécialisé sur des missions restreintes mais financièrement lourdes, plutôt bien inséré et crédible dans la communauté au point de représenter mécaniquement le centre de gravité de l'agenda municipal. Quelques cas de conflit observés ici ont par ailleurs démontré que, pour un maire, il est rarement une bonne idée d'entrer en conflit direct avec le chef des pompiers ou des services de la voirie... Certaines situations en deviennent franchement étonnantes, comme en témoigne un ancien maire : « nous autres, on a embauché un contremaître pour gérer le contremaître parce qu'il est pas gérable » (EB)—est-il utile de préciser que le contremaître en question est resté en place plus longtemps que le maire concerné ?

## Discussion / conclusion

En définitive, nous pouvons revenir à la question d'origine de cet article : les maires des petites municipalités québécoises font-ils des politiques publiques ? Plus précisément, participent-ils, comme leurs homologues des paliers supérieurs, à la définition des enjeux, à l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques publiques ? Ceci peut donner lieu à deux questionnements un peu différents.

Le premier questionnement revient sur la question du maire dans les petites municipalités rurales : gouverne-t-il *vraiment* ? Nous avons vu que la qualification du maire canadien comme un « maire faible » doit être prise avec nuance, parce qu'elle cache la latitude offerte par la fonction de médiation entre les univers sociaux de la scène municipale, qui peut aboutir à un maire formellement faible mais possédant un leadership effectivement fort. Notre enquête tend plutôt à valider cette conclusion, en ajoutant cependant une dimension substantielle au processus de médiation : le maire québécois au cœur de notre travail nous paraît inséparable d'une action municipale cohérente centrée sur la fourniture des services essentiels à la reproduction de la communauté, le municipalisme de maintenance, dominant au point d'être très rarement confronté à d'autres conceptions<sup>5</sup>. Certes, le maire n'apparaît pas comme une figure particulièrement forte aux trois étapes de l'action municipale considérée ici. Durant la mise à l'agenda, il doit animer une conversation informelle au sein de la communauté, pour calibrer les enjeux et les missions municipales, quitte à entreprendre un travail toujours délicat de pédagogie communautaire pour élargir le municipalisme dominant. Durant le processus décisionnel, il doit essentiellement assurer un rôle de chef d'orchestre entre les différentes composantes du pouvoir politique municipal pour construire une gouvernance en équipe, apte à établir des orientations collectives—oeuvre par définition aussi subtile que précaire. Enfin, durant la phase de mise en oeuvre, il doit établir des orientations respectant un municipalisme de maintenance (i-e respectueux des limites perçues relatives aux finances locales) puis établir un rapport de complémentarité avec l'appareil municipal, dépositaire exclusif de la mise en oeuvre effective de l'action. Ici encore, on retrouve le rôle médiateur du maire identifié par la littérature (cf. Graham 2018), pour poser les conditions politiques d'une mise en oeuvre efficace, en s'assurant que chacun joue son rôle et que les différents intérêts dans la communauté n'entravent pas l'action municipale. À tout prendre, le maire apparaît ici comme le gardien d'une certaine conception de l'action municipale, plutôt limitative ou conservatrice, considérée comme légitime par la communauté.

Ceci ouvre à notre deuxième question : l'action municipale est-elle une politique publique au sens strict (telle que définie ici : cf. Howlett et Giest 2012<sup>6</sup>) ? Nous avons vu que les trois phases ici observées de l'action municipale sont soumises systématiquement à un jeu de double contrainte, juridique et communautaire, qui produit un type d'action assez original. Il est sans doute possible d'analyser cette réalité un peu exotique comme une politique publique tronquée, dont la logique administrative intrinsèque est biaisée par l'influence communautaire, les égoïsmes ou l'esprit paroissial (Bourassa 1968). Toutefois, il nous paraît plus intéressant de prendre au sérieux les analyses critiques de

la mise en oeuvre des politiques publiques, qui observent que le schéma vertical, où le politique commande unilatéralement à l'administratif, est souvent un piège (Hassenteufel 2008). Ceci ouvre à une définition positive de l'action municipale, dont les acteurs relèvent d'un univers communautaire plutôt horizontal où les comportements informels pénètrent sans cesse les rouages du pouvoir formel et peuvent à l'occasion les déjouer radicalement. Dans tous les cas, l'action municipale est le produit hybride entre la logique descendante du droit et la logique ascendante des communautés, qui peut aboutir à des équilibres très différents selon les lieux, les périodes, les enjeux, etc. Certes, ceci n'est pas totalement une surprise : les analyses des politiques publiques ont démontré amplement les limites générales de la logique légale-rationnelle ; mais, ici, l'État de droit semble parfois se dissoudre dans ses confins territoriaux.

Une lecture optimiste peut d'ailleurs constater que ceci est loin d'être seulement un défaut pour ces communautés qui, pour la plupart, restent populaires (en tout cas en comparaison avec la bourgeoisie montréalaise observée par H. Bérubé 2014). Car ce Québec populaire est loin d'être le récepteur passif d'un cadre juridique municipal qui le déterminerait : ses pratiques de gestion et de négociation autour des institutions municipales, mêlant conformité stratégique et réticence tranquille, ne sont pas sans rappeler le « regard oblique » qu'évoque Richard Hoggart pour désigner la résistance discrète qu'opposent les groupes populaires à la société dominante (1973). Plus prosaïquement, toutes ces pratiques sont garantes de la capacité d'un groupe socio-spatial à assurer sa pérennité, au sens de reproduction dynamique, par une sorte de micro-politique du contrôle communautaire des institutions municipales assurant leur encastrement social à l'échelle locale.

Nous voudrionsachever cet article en revenant sur le rôle du maire et la part de la communauté dans ce contexte. À titre de premier magistrat, le maire est le porteur d'une action municipale somme toute assez fragile, ce qui le place dans une position singulière face à sa population, en mesure d'exercer une forte influence sur les différentes composantes de l'action municipale. Toutefois, le rapport entre pouvoir communautaire et pouvoir du maire ne sont pas nécessairement un jeu à somme nulle : au contraire, la combinaison des deux caractérise le pouvoir en ruralité. D'un côté, la communauté exerce un contrôle social sur ses membres, ses représentants et leurs actions – ce dont témoigne la récurrence des plaintes relatives aux taxes municipales, qui sont autant de rappels aux limites fiscales qu'une institution doit respecter pour rester légitime. Cette logique de « contrôle social » est très classique en matière communautaire et renvoie aux normes émergeant dans les relations sociales du quotidien et qui visent à contrôler la déviance, à l'écart des normes formelles (telles que la loi) (Horwitz 1990). Sous cette perspective, les pressions exercées sur le personnel municipal renvoient à des formes de contrôle social visant à un usage jugé approprié des institutions – au sens large, puisque cela peut concerner des demandes légitimes ou non, et impliquer des comportements vertueux (passant par les formes attendues) ou pervers (brutalité, toxicité, etc.). D'un autre côté, la communauté recèle aussi un stock de ressources et d'acteurs (bref : un potentiel d'action) qui compense une part des faiblesses de l'institution municipale—en particulier en dehors du cœur de métier pour lequel la municipalité est dotée d'une capacité suffisante. Dans le cadre modeste de municipalités fragiles et manquant de moyens, la mobilisation de ces forces communautaires permet un *empowerment* collectif pour mener des actions qui seraient impossibles avec les seules ressources de l'institution—selon une logique traditionnelle de « corvée » ou une mobilisation de type « communautaire » très répandue au Québec. Ici, c'est bien l'action conjointe de la municipalité et de la communauté qui permet de produire une capacité d'action—dans l'esprit de ce que C. Stone désigne par le « social production model » (Stone 1989, 227).

On peut en conclusion poser l'hypothèse que c'est la combinaison de ces deux dynamiques qui assure à la fois l'étonnante résilience des petites communautés rurales périphériques du Québec et, plus prosaïquement, tient lieu d'infrastructure sociale d'une politique d'occupation du territoire. Face à la faiblesse du soutien vertical du gouvernement provincial au municipalisme porté par les petites municipalités, c'est bien la mobilisation horizontale de la communauté qui rend possible l'action municipale (en la contrignant, sur le mode du « qui t'a fait roi ? »). Dans cette configuration, ce sont bien les maires et leur communauté qui construisent une forme de vivre-ensemble, par le bas et la périphérie—cet « agir subversif » qui s'obstine à peupler le territoire (Beaudry et Dionne 1996). Et, ici, le maire une petite municipalité n'est peut-être pas aussi faible qu'il paraît : à condition de rester dans les limites d'une action « appropriée » à la communauté, il tient de cette légitimité double, institutionnelle et communautaire, un pouvoir effectif sur son territoire. Pour ce faire, il devra certes être capable de jongler avec tous les acteurs et toutes les demandes : de « faire communauté » en dépit de l'absence de soutien formel, de parti, d'équipe et sous le regard permanent de la communauté. Et on le dit maire « faible »...

## Notes de fin

<sup>1</sup> Si la Politique nationale sur la ruralité (2002-2014) est une exception partielle, qui a permis d'entretenir les dynamismes locaux, elle n'aura guère eu de réel effet levier sur les modes de gouvernance locale par la suite (Belley 2014) et se sera terminée abruptement.

<sup>2</sup> Les municipalités ont ainsi connu une reconnaissance symbolique d'ampleur, puisqu'elles ont été reconnues comme gouvernement de proximité en 2017 (avec la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*). Plus récemment, plusieurs composantes de la politique d'aménagement ont été révisées, avec notamment l'adoption de la *Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire* (en juin 2022), la révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, ainsi que la publication en 2024 des Orientations gouvernementales en aménagement du territoire (remplaçant la génération précédente, datant de 1994).

<sup>3</sup> Notre enquête a ainsi mis en lumière plusieurs logiques conduisant une remise en cause de ces équilibres. Certaines viennent par exemple du maire (qui veut faire certaines choses lui-même, administrativement voire matériellement). Elles peuvent aussi venir de son entourage (qui manipule parfois le maire à sa convenance) comme de l'administration (avec certaines directions générales résistant à des missions nouvelles impulsées par la mairie au nom du « métier », de certains agents municipaux d'expérience sapant l'autorité de la nouvelle mairie au sein de la communauté) ; comme de la communauté elle-même (qui peut soit demander des services particuliers dans une logique clientéliste (Mévellec et Tremblay, 2016) voire, au contraire, exiger des exemptions indues à la règle, par exemple en matière d'urbanisme).

<sup>4</sup> Deux figures peuvent témoigner des équilibres très différents qui peuvent se cristalliser dans des communautés : le professionnel isolé et marginalisé comme empêcheur de tourner en rond par une communauté ou une équipe qui privilégie les arrangements locaux (cf. Parent 2015) ; la personnalité d'expérience (souvent locale), qui a appris sur le tas une polyvalence qui la rend indispensable et influente, au point parfois de faire de l'ombre au personnel politique...

<sup>5</sup> Insistons ici sur deux points. D'une part, ce municipalisme de maintenance n'est pas nécessairement réactionnaire ou conservateur – dans les cas généralement observés ici, les maires ne nous ont pas paru spécialement conservateurs d'un point de vue moral ou politique. Sous cette perspective, il faudrait sans doute envisager des formes hybrides de municipalisme, où cet esprit de maintenance serait plus ou moins teinté de progressisme ou de conservatisme. D'autre part, il existe probablement d'autres types de municipalisme, qui ne sont pas présents dans les cas du Bas-Saint-Laurent : dans d'autres régions caractérisées par des grandes entreprises, un « régime de développement » (cf. Stone 1993) plus agressivement tourné vers la croissance économique serait sans doute observable.

<sup>6</sup> Howlett et Giest (2012) rappellent la définition classique du processus de fabrication des politiques publiques, comptant cinq séquences (la fixation de l'agenda, la formulation de politique, le processus décisionnel, la mise en oeuvre et l'évaluation). Cette définition présente des limites, connues, mais conserve un intérêt heuristique, auquel nous nous référons ici.

## Bibliographie

- Beaudry, R., et H. Dionne. 1996. « Vivre quelque part comme agir subversif : les solidarités territoriales ». *Recherches sociographiques* 37 (3) : 537–57.
- Belley, S. 2003. « L'élection municipale de 2001 à Québec : l'« interventionnisme municipal » de la ville-centre contre le « populisme fiscal » des banlieues ». *Recherches sociographiques* 44 (2) : 217–38. <https://doi.org/10.7202/007690ar>.
- . 2014. « Les référentiels, les médiateurs et la mise en cohérence de l'action publique territoriale au Québec (2000–2016) ». *Économie et Solidarités* 44 (1-2) : 43–63. <https://doi.org/10.7202/1041604ar>.
- Belley, S., et D. Saint-Pierre, dir. 2017. *L'administration des territoires et les instruments de l'action publique*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Bérubé, H. 2014. *Des sociétés distinctes: Gouverner les banlieues bourgeoises de Montréal, 1880–1939*. McGill-Queen's Press - MQUP.
- . 2017. « De la petite politique ? Acteurs de la gouvernance municipale au Québec (1855–1939) ». *Bulletin d'histoire politique* 25(3) : 40. <https://doi.org/10.7202/1039744ar>.
- Bérubé, H., et A. Bourbeau. 2016. « Réflexions en vue d'une étude de la culture politique municipale au Québec (1855–1939) (Note de recherche) ». *Mens : revue d'histoire intellectuelle et culturelle* 17 (1-2) : 19–40. <https://doi.org/10.7202/1050782ar>.

- Bherer, L., et S. Breux. 2012. « L'apolitisme municipal ». *Bulletin d'histoire politique* 21 (1) : 170. <https://doi.org/10.7202/1011705ar>.
- Bherer, L., et L. Quesnel. 2006. « La ville : laboratoire des enjeux démocratiques contemporains ». *Politique et Sociétés* 25 (1) : 3–11. <https://doi.org/10.7202/013512ar>.
- Bourassa, G. 1968. « L'administration municipale ». *Recherches sociographiques* 9 (1–2) : 45–55. <https://doi.org/10.7202/055391ar>.
- Brenner, N. 2019. *New urban spaces: Urban theory and the scale question*. Oxford University Press.
- Breux, S., et A. Mévellec. 2024. *Dictionnaire politique de la scène municipale québécoise*. Collection Études urbaines. Québec, Québec : Presses de l'Université Laval.
- Breux, S., et R. Parent, à paraître. Regards d'élus municipaux sur les relations entre élus et direction générale dans les municipalités québécoises de moins de 10 000 habitants, ce numéro.
- Chiasson, G. 2000. « Penser et voir démocratiquement le développement local : le local et la question du politique ». Thèse en Science politique, Université d'Ottawa.
- Chiasson, G., Y. Fournis, et A. Mévellec. 2014. « Fermer la parenthèse régionale : retour au municipal ! » *Économie et Solidarités* 44 (1–2) : 64–83. <https://doi.org/10.7202/1041605ar>.
- Chiasson, G., A. Mévellec, et Y. Gaudreau. 2023. « La gouvernance territoriale dans l'hinterland canadien: les élus au coeur de la gouvernance territoriale? » *Géographie Économie Société* 25 (2) : 351–74.
- Collin, J.-P., J. Léveillé, M. Rivard, et M. Robertson. 2003. « L'organisation municipale au Canada: un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation. » NRS Urbanisation, culture et société.
- Dagenais, M. 2014. « Le territoire municipal au Québec: terrain d'expression du pouvoir politique au quotidien ». Dans *L'état au Québec: perspectives d'analyse et expériences historiques*. Sous la direction de D. Fyson et Y. Rousseau, 19. (CIEQ, coll. «Les chantiers de l'Atlas historique du Québec»: [www.atlas.cieq.ca](http://www.atlas.cieq.ca)). Québec : Centre interuniversitaire d'études québécoises.
- Divay, G. 2006. « Les élus locaux peuvent-ils souder les fragments localisés de l'État? » *Revue Organisations & territoires* 15 (2) : 37–42.
- . 2010. « Les municipalités canadiennes, agents de changement: sociétal et étatique ? » Dans *L'espace canadien: mythes et réalités: une perspective québécoise*. Sous la direction de Robert Bernier. Québec : Presses de l'Université du Québec, 307–39.
- Divay, G., S. Belley, L. Caron, É. Charbonneau, et M.-C. Prémont. 2019. *Le management municipal, Tome 1: Un gouvernement de proximité?* Québec : Presses de l'Université du Québec. <https://doi.org/10.2307/j.ctvzb7kzp>.
- Fournis, Y. 2025. *Le maire et sa communauté. Une sociologie politique des élus municipaux au Québec*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Gibson, R., et J. Dale. 2023. « Do more, with less: The realities of local government in rural Ontario ». *Canadian Geographies / Géographies canadiennes* 67(1): 176–87. <https://doi.org/10.1111/cag.12816>.
- Graham, K. 2018. « Leading Canada's cities? A study of urban mayors ». Ph.D., Ann Arbor, United States. <https://www.proquest.com/docview/2714864688/abstract/275258B720EA45FBPQ/1>.
- Graham, K. A., S. D. Phillips, et A. M. Maslove. 1998. *Urban governance in Canada: Representation, resources, and restructuring*. Toronto, ON: Harcourt Brace Canada.
- Hassenteufel, P. 2008. *Sociologie politique: l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Heinelt, H., A. Magnier, M. Cabria, et H. Reynaert, dir. 2018. *Political leaders and changing local democracy: The European mayor*. Governance and Public Management. Cham : Palgrave Macmillan.
- Hoggart, R. 1973. *La culture du pauvre: étude sur le style de vie des classes populaires en Angleterre /*. Sens commun. Paris : Éditions de Minuit.
- Horwitz, A. V. 1990. *The logic of social control*. Springer Science & Business Media.
- Howlett, M., et S. Giest. 2012. « The policy-making process ». Dans *Routledge Handbook of Public Policy*. Sous la direction de Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, et Xun Wu, 0 éd., 17–28. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203097571>.
- Howlett, M., M. Ramesh, et A. Perl. 2003. *Studying public policy: Principles and processes*. Fourth edition. Don Mills, ON: Oxford University Press.
- Kesselman, M. 1967. *The ambiguous consensus: A study of local government in France*. New York, NY: Alfred A. Knopf. <https://cir.nii.ac.jp/crid/1130000797809117568>.

- Kim, Y., et M. E. Warner. 2021. « Pragmatic municipalism or austerity urbanism? Understanding local government responses to fiscal stress ». *Local Government Studies* 47 (2) : 234-52. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1729751>.
- Knoepfel, P., C. Larrue, F. Varone, et J.-F. Savard. 2015. *Analyse et pilotage des politiques publiques: France, Suisse, Canada*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Le Bart, C. 2017. *Les Maires: Sociologie d'un rôle*. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion. <http://books.openedition.org/septentrion/16121>.
- March, J. G., et J. P. Olsen. 2011. « The logic of appropriateness ». Dans *The Oxford Handbook of Political Science*. Sous la direction de Robert Goodin, 0. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0024>.
- Mévellec, A. 2008. *La construction politique des agglomérations au Québec et en France : territoire, gouvernement et action publique*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Mévellec, A., et M. Tremblay. 2016. *Genre et professionnalisation de la politique municipale: un portrait des élues et élus du Québec*. Québec (Québec) : Presses de l'Université du Québec.
- Moreux, C. 1982. *Douceville en Québec. La modernisation d'une tradition*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Neveu, E. 2015. *Sociologie politique des problèmes publics*. Armand Colin.
- Palard, J. 2009. *La Beauce inc. capital social et capitalisme régional*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal. <http://site.ebrary.com/id/10442565>.
- Parent, F. 2015. *Un Québec invisible*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Pham, T.-T.-H., J. Biggar, et Y. Pottie-Sherman. 2024. « Revoir les petites et moyennes villes du Canada : questions d'hier, défis d'aujourd'hui ». *Canadian Geographies / Géographies canadiennes* 68 (1) : 8-11. <https://doi.org/10.1111/cag.12901>.
- Pinson, G. 2009. *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*. 1 ressource en ligne (420 pages) : cartes, tableaux. vol. Gouvernances. Paris : Presses de Sciences Po.
- Prémont, M.-C. 2019. « Les municipalités : entre pouvoirs et devoirs. Réflexions sur les pouvoirs d'urbanisme ». Dans *Le management municipal. Un gouvernement de proximité ?*. Sous la direction de G. Divay, S. Belley, L. Caron, É. Charbonneau et M.-C. Prémont . Administration publique et gouvernance 6–7. Québec : Presses de l'Université du Québec, 107–33.
- Prémont, M.-C., et G. Divay. 2017. « Réforme municipale : une fracture entre les grands centres et les régions ». Dans *L'État du Québec 2018 : 20 clés pour comprendre les enjeux actuels*. Sous la direction de A. Poitras. Montréal : Institut du Nouveau Monde - Del Busso, 276–81.
- Rajaonson, J., P. Régnier-Sakamoto, C. Vivin, et M. Guillemette. 2024. « Addressing sustainability challenges in micro-municipalities: Insights from the study of Quebec's smallest municipalities ». *Canadian Geographies / Géographies canadiennes* 68 (1) : 88–100. <https://doi.org/10.1111/cag.12882>.
- Rayside, D. M. 1991. *Small town in modern times: Alexandria, Ontario*. McGill-Queen's Press - MQUP.
- Sancton, A. 1994. « Mayors as political leaders ». Dans *Leaders and leadership in Canada*. Sous la direction de M. Mancuso, R. G. Price, et R. H. Wagenberg. Toronto : Oxford University Press, 174–87.
- . 2010. « Local Government ». Dans *The Oxford Handbook of Canadian Politics*. Sous la direction de J. C. Courtney et D. E. Smith, 0. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195335354.003.0008>.
- Simard, M. 2017. « Environnement, conflits et tractations entre divers acteurs ruraux au Québec : une mobilisation inégale du capital environnemental ? » *Norois. Environnement, aménagement, société* 243 (novembre) : 111–26. <https://doi.org/10.4000/norois.6111>.
- Stone, C. N. 1989. *Regime politics: governing Atlanta, 1946–1988. Studies in government and public policy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- . 1993. « Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach ». *Journal of Urban Affairs* 15 (1) : 1–28. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x>.
- Svara, J. H. 1986. « The mayor in council-manager cities: recognizing leadership potential ». *National Civic Review* 75 (5) : 271–83.
- Taylor, Z., et N. Bradford. 2015. « The new localism: Canadian urban governance in the twenty-first century ». Dans *Canadian cities in transition: perspectives for an urban age*. Sous la direction de Pierre Filion, Markus Moos, Tara Vinodrai, et Ryan Walker, Fifth edition. Don Mills, Ontario : Oxford University Press, 194–208.

- Taylor, Z., et G. Eidelman. 2010. « Canadian political science and the city: A limited engagement ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 43 (4) : 961-81.
- Thoenig, J.-C., 2019. « Politique publique ». Dans *Dictionnaire des politiques publiques*. Sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet. Paris : Presses de Sciences Po, 462–468.
- Tindal, C. R., S. N. Tindal, K. Stewart, et P. J. Smith. 2017. *Local government in Canada*. Ninth edition. Toronto : Nelson Education.
- Yates, D. 1977. *The ungovernable city: The politics of urban problems and policy making*. MIT studies in American politics and public policy 3. Cambridge, Mass : MIT Press.