

## Article

---

« L'apolitisme municipal »

Laurence Bherer et Sandra Breux

*Bulletin d'histoire politique*, vol. 21, n° 1, 2012, p. 170-184.

Pour citer cet article, utiliser l'adresse suivante :

<http://id.erudit.org/iderudit/1011705ar>

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

---

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <http://www.erudit.org/apropos/utilisation.html>

---

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : [erudit@umontreal.ca](mailto:erudit@umontreal.ca)

## L'apolitisme municipal

*Après tout, il n'y a pas de manière communiste, ou libérale, ou nationaliste d'enlever les ordures. Elles doivent être enlevées. La neige chassée. Le gazon coupé.*

Hebdomadaire *Voir*,  
1<sup>er</sup> novembre 2004

LAURENCE BHERER ET SANDRA BREUX<sup>1</sup>  
*Université de Montréal*

L'opposition droite-gauche demeure un clivage universel qui permet de décoder les échiquiers politiques<sup>2</sup>. L'échelle locale échapperait-elle à cette universalité? Deux éléments invitent à répondre à cette question par l'affirmative. Premièrement, les analyses journalistiques insistent sur le style politique des leaders municipaux plutôt que sur les orientations qui dominent la vie politique des municipalités. À titre d'exemple, le maire de Québec, Régis Labeaume, et sa prédécesseure, Andrée Boucher, sont désignés comme les « porte-étendards du populisme »<sup>3</sup>. Un même qualificatif est également utilisé pour parler de Jean Tremblay à Saguenay, tout en soulignant l'augmentation de ce type d'hommes politiques: « des politiciens populistes de la trempe de Jean Tremblay et Régis Labeaume règnent en rois et maîtres dans de plus en plus de villes québécoises »<sup>4</sup>.

Deuxièmement, les spécialistes de la vie municipale soulignent l'attrait pour l'apolitisme au sein des forces politiques municipales<sup>5</sup>. Le terme d'apolitisme désigne le fait que les acteurs municipaux pensent qu'en politique municipale, il est préférable d'afficher une neutralité idéologique car les enjeux municipaux seraient avant tout des défis techniques politiquement neutres. L'extrait de texte mis en exergue traduit cette pensée: il s'agirait simplement pour les autorités municipales de faire preuve de bonne gestion et d'efficacité. Bref, la discussion politique caractérisée par l'arbitrage entre les valeurs politiques n'est tout simplement pas jugée pertinente pour prendre une décision à l'échelle municipale. Cette croyance forte équivaut à refuser la dimension politique des questions municipales.

Si ces deux visions laissent ainsi penser que l'échelle municipale se caractérise davantage par des styles politiques, en l'occurrence le populisme et l'apolitisme, que par des clivages partisans clairement affirmés, l'apolitisme contribue toutefois selon nous à définir plus adéquatement la scène locale au Québec. Certes, le populisme et l'apolitisme partagent certains traits : ils refusent le débat politique et récusent l'appartenance à une couleur politique. D'autres caractéristiques rapprochent également ces deux styles politiques : 1) une tendance à nier la complexité des décisions publiques en valorisant un programme d'actions simples ; 2) un leader doté d'une personnalité politique forte, qui aboutit souvent à une personnalisation du pouvoir ; 3) une préférence pour une médiation directe avec les citoyens, c'est-à-dire sans l'intervention de toutes formes de groupe. Néanmoins, une des caractéristiques fondamentales du populisme réside dans sa dimension protestataire<sup>6</sup> : il s'appuie sur un supposé mécontentement populaire pour proposer une rhétorique anti-système et anti-élitiste qui viserait à transformer les élections municipales. Or, dans la grande majorité des cas, cette dimension protestataire n'est pas présente à l'échelle municipale : le concept de populisme ne permet donc pas de qualifier de façon juste la politique municipale. De son côté, l'apolitisme municipal est plutôt « pantouflard » car il rappelle que les acteurs locaux s'accommodent très bien du fonctionnement actuel du système politique local, notamment en valorisant le maintien du pouvoir entre les mains des élites politiques locales : cette notion semble donc qualifier plus adéquatement l'échelle locale.

Parler d'apolitisme n'est toutefois pas entièrement satisfaisant, notamment parce que cette notion n'évacue pas la question idéologique : l'apolitisme peut se retrouver tant à droite qu'à gauche de l'échiquier politique. Cependant, quelques études, en contexte européen et dans certains milieux locaux, ont montré que l'apolitisme était parfois un « apolitisme de façade »<sup>7</sup>. Est-il possible de réaliser un constat semblable au Québec ? En d'autres termes, peut-on positionner l'apolitisme sur l'axe traditionnel gauche-droite ? Bien que sans être l'apanage de la droite, peut-on penser qu'à l'instar du populisme<sup>8</sup>, l'apolitisme soit plus proche de ce courant idéologique ?

L'objectif de cet article est de mieux définir l'apolitisme municipal tel qu'il existe au Québec et d'essayer de saisir sa dimension idéologique. Nous verrons que le refus du débat politique et de son corollaire, l'affiliation idéologique, est une caractéristique structurelle de la scène locale. En effet, malgré une législation avantageuse par rapport aux autres provinces canadiennes, le système partisan municipal demeure faiblement organisé. L'identification des dimensions politiques et idéologiques des municipalités est donc délicate à réaliser (section 1). L'histoire des clivages politiques au sein des villes de Québec et de Montréal démontre que les oppositions

idéologiques ont été l'exception plutôt que la règle. L'absence de pérennité des divisions idéologiques confirme que l'expression du conflit n'est pas valorisée en politique municipale (section 2). L'apolitisme est en fait le reflet d'un idéal communautaire propre à l'échelle municipale, qui associe la démocratie à une forme consensuelle et harmonieuse de la vie en communauté. Bien que porteur d'un certain conservatisme, l'apolitisme n'est toutefois pas réductible à une orientation idéologique spécifique. Inclusif, l'apolitisme s'apparente plus à une stratégie politique qu'à une idéologie (section 3).

### **Le système partisan municipal**

Contrairement au reste de l'Amérique du Nord, les partis politiques municipaux québécois sont explicitement reconnus par les lois qui régissent les municipalités du Québec. La « Loi concernant les élections » de 1978 dans certaines municipalités et modifiant la « Loi des cités et villes » encadre la formation de partis politiques dans les municipalités de plus de 5 000 habitants, en prévoyant notamment des règles de financement similaires à celles à l'échelle provinciale, soit le financement populaire. Par ailleurs, dans les villes de plus de 100 000 habitants, les partis disposent d'un budget de recherche et de secrétariat. On pourrait donc croire que cette réforme a permis de faire des partis politiques un phénomène local bien ancré. Il n'en est rien cependant, car même si le nombre de partis politiques ne cesse d'augmenter depuis le début des années 1980<sup>9</sup>, leur présence à l'échelle de la province reste faible. De plus, les partis politiques sont davantage l'apanage des grandes villes que des petites et moyennes municipalités.

Par ailleurs, ce que l'on nomme « partis politiques » sont la plupart du temps davantage des équipes politiques éphémères que des structures partisans fortement organisées. En ce sens, ce sont généralement des formations politiques de courte durée, bien souvent créées en vue de l'élection, et qui disparaissent au lendemain du scrutin. Mévellec précise d'ailleurs qu'au Québec « l'absence de création de nouveau parti politique municipal en 2006 renforce selon nous l'hypothèse selon laquelle les partis politiques sont spécifiquement créés en vue du scrutin municipal comme outil de conquête du pouvoir. Ainsi les années suivant les scrutins (2006 et 2010) sont marquées par le reflux de la vague de création ayant eu lieu en 2005 et 2009 »<sup>10</sup>. Lorsqu'il s'agit de partis politiques en tant que tels, leur forte instabilité nuit à la formation partisane, dont le degré d'organisation est par ailleurs inférieur à celui des partis politiques des échelons supérieurs.

D'un point de vue idéologique, la distinction entre les partis politiques en lice est difficile à réaliser, notamment en raison de leur absence

d'affiliation partisane, du moins officielle, avec les partis politiques provinciaux et fédéraux. Certes, certains partis nationaux ont, par le passé, pensé à investir la scène municipale, mais une telle idée n'a jamais abouti<sup>11</sup>. Cette absence d'orientation idéologique claire a pour conséquence de «niveler» la scène politique municipale et à rendre sa lecture difficile. Cela se voit par exemple dans le nom des partis politiques municipaux qui contrairement à d'autres pays, ne sont pas révélateurs de leur affiliation partisane et de leur orientation idéologique<sup>12</sup>. La plupart des équipes municipales portent en effet le nom de leur chef, comme le montrent pertinemment ces exemples: «Équipe Labeaume (Québec); Équipe Danseureau (Contre-Coeur)». Parmi les 151 partis politiques autorisés par le Directeur Général des Élections du Québec (DGEQ) en 2011, plus de la moitié d'entre eux précisent le nom de leur chef dans leur appellation<sup>13</sup>. Ces constats tendent à confirmer l'hypothèse selon laquelle les partis politiques municipaux agissent comme de simples machines électorales pour lever des fonds nécessaires à la campagne électorale. Ils rappellent également l'importance du maire et de son élection quasi présidentielle.

En ce qui concerne les partis politiques qui font abstraction du nom de leur chef, la majorité d'entre eux intègrent le nom de la municipalité dans leur appellation, appellation à laquelle est apposé un nom rendant bien souvent les distinctions entre les formations assez floues, phénomène qu'on résume souvent en parlant de partis alphabètes ou arc-en-ciel pour signifier la faible pertinence idéologique des noms. Ainsi, pour le diletante, quelles différences existent-ils entre «Développement Saint-Georges» et «Rassemblement Saint-Georges»? Par ailleurs, force est de constater que la prégnance des termes tels que «action», «vision», «renouveau», «citoyens» dans les noms des formations politiques, laissent penser que la scène électorale locale et le système partisan qui la caractérise demeurent somme toute très semblables d'une municipalité à l'autre.

Enfin, la présence de partis politiques n'empêche pas la présence d'élus «indépendants», c'est-à-dire d'élus qui revendiquent un statut de neutralité partisane, du moins en marge des formations politiques en lice. À cela s'ajoute également la volatilité des appartenances électorales: il n'est pas rare de voir une personne élue sous une étiquette politique changer d'étiquette en cours de mandat ou à l'approche des élections. Les défections partisans sont ainsi plus fréquentes à l'échelle locale qu'aux échelons supérieurs et le contexte des réorganisations et démembrements municipaux ne semble pas avoir changé la donne.

L'ensemble de ces caractéristiques permet de tirer deux constats: d'une part, le système partisan local est peu prégnant, d'autre part l'absence d'un système partisan fort a pour corollaire des clivages politiques flous. Ces caractéristiques favorisent l'apolitisme et contribuent à l'effacement de l'axe gauche-droite. Ces divisions politiques imprécises sont d'autant

plus délicates et complexes à saisir que leur longévité est courte. L'histoire politique des villes de Québec et de Montréal illustre ce fait.

### **Des clivages municipaux peu pérennes**

Un coup d'œil sur l'histoire politique des villes de Québec et de Montréal souligne deux éléments. Premièrement, les divisions politiques ne s'expriment pas toujours en termes de gauche et de droite. Deuxièmement, quelle que soit la période, l'apolitisme est toujours présent, bien qu'à des degrés divers. En effet, dans les études sur les villes de Québec et de Montréal<sup>14</sup>, trois types de clivages ont été utilisés pour rendre compte des divisions politiques. Ces clivages correspondent à trois périodes distinctes : a) les populistes contre les réformistes (fin XIX<sup>e</sup> siècle-1960) ; b) les partis politiques de type « civique » versus les partis populaires<sup>15</sup> (1960-2000) ; c) le style politique de la banlieue, et celui des grandes villes (2000-...)<sup>16</sup>. L'apolitisme traverse ces trois périodes, mais avec une prégnance beaucoup moins importante de 1970 à 2000 où le clivage droite-gauche est plus clairement affiché. Toutefois, cette distinction idéologique est de courte durée car la période actuelle se caractérise par un retour à un apolitisme fort, suite aux coalitions formées aux lendemains des regroupements municipaux.

#### *Les populistes contre les réformistes (fin du XIX<sup>e</sup> siècle-1960)<sup>17</sup>*

Les premiers partis politiques municipaux montréalais et québécois sont nés dans les années 1960. Cela ne veut toutefois pas dire qu'il n'y avait pas de division politique avant cette période. En effet, à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et pendant plusieurs décennies, particulièrement à Montréal, les populistes et les réformistes se sont opposés. Cette opposition également très présente dans le reste du Canada et aux États-Unis porte sur les conflits autour des réformes à apporter au système municipal. Les populistes désignent les élus qui valorisent les liens directs avec les citoyens, à travers un système clientéliste qui leur permet d'avantager les électeurs de leur quartier. La confusion entre l'exécutif et le législatif et l'absence d'une administration publique compétente favorisent un tel contexte<sup>18</sup>. Les populistes, dominants au conseil municipal de Montréal, contrôlent en effet directement les commissions échevinales chargées des services de la ville, responsables d'octroyer les contrats municipaux et de distribuer les emplois. Une telle mainmise sur les opérations quotidiennes de la municipalité permet aux populistes de troquer emplois et contrats municipaux contre la fidélité de leurs électeurs. Les réformistes dénoncent verbalement ce favoritisme et désirent moderniser les institutions municipales. Pour eux, cela signifie former une administration municipale compétente, séparer l'exécutif et le législatif mais aussi élargir les districts électoraux

de façon à dépasser les territoires de solidarité et de voisinage<sup>19</sup>. De la sorte, les réformistes escomptent faire cesser toute relation clientéliste entre conseillers municipaux et électeurs. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, particulièrement à Montréal, certaines réformes permettront d'établir une distinction plus claire entre le législatif et l'exécutif. Ces réformes ne vont pas pour autant amener la diminution du clivage réformiste/populiste car la nature progressive de la mise en œuvre de ces réformes, particulièrement celles liées à la formation d'une administration publique professionnelle, va faire perdurer le débat sur la modernisation de l'administration municipale qui est au centre de l'opposition entre les deux camps.

Les observateurs des municipalités font généralement l'hypothèse que l'apolitisme municipal puise ses origines du mouvement réformiste qui se méfiait de la partisanerie et cherchait donc à « dépolitiser » les institutions municipales en imposant un modèle de gestion d'entreprise. Formés d'hommes d'affaires et de commerçants, il est aussi vu comme un mouvement élitiste qui cherchait à réduire l'influence des classes populaires, d'où l'appellation de populiste pour désigner l'autre camp. La persistance de cette opposition a fait en sorte que le terme de réformiste a été utilisé pour désigner tous ceux qui voulaient moderniser l'administration municipale et ce, jusqu'aux années 1960 durant lesquelles un nouveau clivage émerge à la faveur des premières organisations partisans municipales : les partis de type civique et les partis populaires.

### *Les partis politiques de type « civique » versus les partis populaires (1960-2000)<sup>20</sup>*

Les années 1960 voient naître deux partis politiques à Québec et à Montréal : le Parti civique en 1960 à Montréal (PCM) et le Progrès civique à Québec en 1962 (PCQ). De par leur composition et leur programme, les partis civiques témoignent d'une transformation de l'échiquier politique local, qui s'éloigne de l'opposition réformistes/populistes<sup>21</sup>. Proches des hommes d'affaires et des commerçants, ces organisations visent le changement et leurs programmes se focalisent sur « la lutte au patronage et à la corruption, la modernisation administrative, la rénovation urbaine et le progrès économique »<sup>22</sup>. Lorsque ces deux formations vont accéder au pouvoir (de 1965 à 1989 pour le PCQ et de 1960 à 1986 pour le PCM), elles vont devenir « bien davantage une "machine" à collecter des fonds et à gagner des élections »<sup>23</sup> qu'un réel parti politique. Il faut dire que progressivement les deux partis refusent toute étiquette partisane<sup>24</sup>. Bref, dans ces partis, les chefs occupent une place prépondérante, en étroite complicité avec les notables locaux<sup>25</sup>.

Ces premières organisations partisans sont donc davantage des tremplins pour propulser une personne au pouvoir que des formations

idéologiques clairement définies. Parlant du PCQ, Belley considère d'ailleurs que cette formation incarne un « affairisme municipal » auquel va faire face un « socialisme municipal », incarné par les partis dits « populaires », soit le Front d'Action Politique (FRAP) de Montréal, né en 1970, suivi quatre années plus tard du Rassemblement des citoyens et des citoyennes de Montréal (RCM) créé en 1974<sup>26</sup>. En 1977, la ville de Québec se joint au mouvement, avec la formation du Rassemblement populaire de Québec (RPQ). Ces partis, dont les programmes et l'organisation interne se situent aux antipodes des partis civiques, dénoncent leur vision apolitique, y voyant là une façon de préserver les intérêts des élites politiques municipales traditionnelles et de véhiculer une vision restreinte des enjeux municipaux. De plus, ils proposent un programme politique explicitement à gauche, avec des propositions qui touchent la démocratie participative, le développement des services sociaux et communautaires et la priorité à la qualité de vie dans les quartiers. Bref, les partis populaires réfutent l'apolitisme municipal et assument pleinement l'idéologie dont ils sont porteurs. Ils seront au pouvoir de 1989 à 2005 pour le RP (devenu le Renouveau municipal de Québec en 2001) et de 1986 à 1994 pour le RCM (voir tableau 1).

Cette affirmation idéologique explicite dans le paysage municipal québécois est toutefois de courte durée. Durant le milieu et la fin des années 1980, tant à Québec qu'à Montréal, chaque famille politique va être amenée à adoucir ses prises de positions. Belley souligne en effet les rapprochements qui s'opèrent entre les partis civiques et les partis populaires en 1986 et en 1989 : « les partis de la première génération, dits "civiques", ont été forcés de faire une place plus grande dans leur discours à la démocratie locale ; les partis de la deuxième génération, dits "populaires", ont dû, dans une conjoncture économique plus difficile, adoucir, voire abandonner, les engagements les plus "socialisants" de leur programme »<sup>27</sup>. Au fil du temps et en fonction de la conjoncture, ce sont donc les deux côtés de l'échiquier politique qui ont dû faire quelques concessions à leurs idéologies. Cela amène des dissensions importantes au sein des partis populaires<sup>28</sup>.

Au début des années 1990, la droite montréalaise profite de cette dissension pour s'afficher et s'organiser autour de nouveaux partis. La plus importante de ces nouvelles organisations, Vision Montréal (VM), s'attaque durement à l'administration Doré et fait de l'administration municipale le thème phare de sa campagne. VM « s'engage notamment à ramener le rôle de la ville aux activités découlant de sa mission de base, à simplifier au maximum les procédures et à instaurer une culture entrepreneuriale, à abolir le poste de Secrétaire général, à regrouper les quartiers en neuf secteurs décentralisés qui agiront comme des PME, et à revoir le mandat des sociétés paramunicipales afin que leurs activités n'entrent



**Tableau 1**  
**Les partis politiques au pouvoir à Montréal et à Québec**  
**du milieu des années 1960 à 2005**

	Année	Maire	Parti/équipe au pouvoir
<b>Québec</b>	1965-1989	Lamontagne	PCQ
	1977-1989	Pelletier	PCQ
	1989-2005	L'Allier	RP-RMQ

<b>Montréal</b>	1960-1986	Drapeau	PCM
	1986-1994	Doré	RCM
	1994-2001	Bourque	VM
	2001-2005	Tremblay	UCIM

plus en concurrence avec le secteur privé»<sup>29</sup>. De son côté, le Parti des Montréalais offre un programme qui se situe à droite tant du RCM que de VM, notamment en raison de la quasi-absence de mesures sociales au sein de son programme et de son idéologie conservatrice dont l'objectif principal est: «d'accroître l'accessibilité et l'efficacité des services municipaux»<sup>30</sup>. On assiste donc à un durcissement de la position de la droite municipale. L'échec électoral du Parti des Montréalais laisse la place à droite du spectre politique municipal à VM, dont le chef, Pierre Bourque, est élu maire en 1994 et 1998.

La victoire de VM en 1994 va toutefois conduire à des modifications substantielles de ses prises de position aux élections de 1998. En effet, «les références idéologiques très fortes qui parsemaient son programme en 1994 – comme la réduction de l'interventionnisme municipal et de la bureaucratie, la diminution massive des dépenses administratives, l'appel au secteur privé et à l'initiative individuelle – sont pour ainsi dire absentes en 1998. Le thème de la démocratie locale y est aussi complètement évacué»<sup>31</sup>. L'objectif du programme est essentiellement de consolider les acquis de VM. Le parti Nouveau Montréal formé à l'occasion des élections de 1998 se charge de reprendre le programme que défendait VM en 1994, mais sans grand succès. Durant cette période, le RPQ continue à régner sans trop de menaces à Québec mais il doit lui aussi assouplir son programme politique pour faire face aux problèmes financiers des années

1990. Il maintient toutefois son objectif de démocratisation des institutions municipales, avec notamment la création de conseils de quartier<sup>32</sup>.

### *Le style politique de la banlieue, et celui des grandes villes (2000- )*

Les réorganisations municipales du début des années 2000 vont modifier le paysage politique de l'ensemble des municipalités du Québec. Cette transformation majeure contribue à estomper les divisions idéologiques explicitement de gauche ou de droite au profit d'un nouveau conflit qui oppose la banlieue à la ville-centre. En effet, lors des élections de 2001, les campagnes électorales autant à Québec qu'à Montréal opposent ceux qui sont en faveur ou en défaveur des regroupements municipaux. À travers ce débat, on voit poindre en fait une vision opposée des fonctions des municipalités<sup>33</sup>. Associés aux villes-centres, ceux qui ont une vision généreuse du rôle des municipalités défendent l'idée selon laquelle les fusions ouvrent de nouvelles possibilités en matière d'interventions économiques, communautaires, culturelles et en aménagement du territoire. L'autre camp, plus proche de la culture politique des anciennes municipalités suburbaines, a une approche beaucoup plus minimaliste de la municipalité. Il s'agit pour eux de fournir les services de base, qualifiés également de services à la propriété : cueillette des matières résiduelles, distribution et traitement de l'eau, déneigement et entretien de la voirie. Selon leur point de vue, s'en tenir aux services municipaux essentiels permet de maintenir le taux de taxation bas. Cette posture est plus à droite que celle défendue par les partis civiques qui insistaient sur les projets économiques structurants, un discours absent de la conception minimaliste et plutôt gestionnaire des municipalités.

Ce conflit oppose une vision interventionniste (et donc plus à gauche) et une perspective limitée du rôle des municipalités (et donc plus à droite). Toutefois, le rebrassage des forces politiques hérité des fusions, notamment avec des coalitions entre élus venant d'anciennes banlieues et ceux venant des quartiers citadins, a eu pour effet d'éliminer progressivement ce clivage politique. Union Montréal, dirigée par le maire Gérald Tremblay, représente bien ce phénomène puisque dès sa création et encore aujourd'hui, il réunit des élus qui proviennent des anciennes banlieues, de VM et de l'ancien RCM. Le parti peut être perçu comme le résultat d'une coalition inusitée entre des conseillers plus conservateurs et d'autres plus réformistes<sup>34</sup>.

La perte de conflits structurants se voit dans l'affaiblissement des organisations partisans qui prend toutefois des formes différentes à Québec et à Montréal. À Québec le point tournant est l'élection de 2005 durant laquelle Andrée Boucher, ancienne mairesse de Sainte-Foy, décide de se présenter comme candidate à la mairie de Québec sans parti, sans pro-

gramme politique et avec un budget de dépenses électorales de 5 000 \$. Le départ de Jean-Paul L'Allier à la tête du Renouveau municipal de Québec (l'ancien RPQ) affaiblit aussi considérablement ce parti politique, dernier témoin du clivage civique versus populaire<sup>35</sup>. Ce nouveau contexte politique ouvre la voie à un discours politique inusité qui valorise les candidats indépendants et les coalitions temporaires. En 2009, cela prend une forme bien spécifique avec la présentation de l'Équipe Labeaume qui selon les dires du maire sortant, Régis Labeaume (élu en 2007 suite au décès prématuré d'Andrée Boucher), réunit une équipe de candidats indépendants<sup>36</sup>. Selon Belley, ce refus des partis politiques provient de la culture politique suburbaine où la tradition partisane est encore plus rare que dans les villes. La politique suburbaine se caractérise plutôt par une forte notoriété et longévité des maires, comme on peut le voir à Laval où le maire règne depuis 25 ans, avec très peu d'opposition<sup>37</sup>.

À Montréal, la perte de signification des partis prend plutôt la forme d'une forte mobilité partisane qui tend à démontrer la perméabilité idéologique des partis politiques municipaux<sup>38</sup>. Par exemple, en 2009, Louise Harel, ancienne ministre péquiste associée à l'aile gauche du Parti québécois, devient chef de VM alors que les origines de VM sont plutôt à droite. De la même façon, des élus du parti de Gérald Tremblay, UM, passent à VM et vice-versa. La création en 2004 de Projet Montréal (PM) fait diversion dans ce paysage car il s'agit d'un parti écologiste plutôt à gauche. Encore là, des élus des deux autres formations, pourtant plus à droite, se joindront à PM.

Ainsi, l'histoire des formations partisans à Montréal et à Québec démontre que les clivages politiques clairs, orientés en termes droite-gauche, sont plutôt l'exception, l'apolitisme étant toujours plus ou moins présent en toile de fond. De plus, qu'importe la période, il est difficile de positionner l'apolitisme sur l'axe gauche-droite, puisque sauf en de rares cas, l'échiquier politique local ne s'exprime pas en ces termes. Quel sens convient-il alors de donner à cet apolitisme ?

### **L'apolitisme, reflet d'un idéal communautaire propre au municipal**

Si l'apolitisme peut se définir d'abord et avant tout par son absence de positionnement sur l'échiquier politique, force est de constater qu'à l'échelle locale, son sens dépasse cette première acception. En effet, l'apolitisme est l'un des « mythes fondateurs » sur lequel repose l'idéologie municipale en général, au même titre que « le concret, la proximité, la vie quotidienne, les vraies préoccupations des vrais gens, [...] l'action sur le terrain »<sup>39</sup>. Plus encore, l'apolitisme reflète l'idéal communautaire que porte l'échelle municipale, idéal qui ne souffrirait aucun obstacle entre le maire et ses citoyens, aucun conflit ou débat d'idées. L'échelle municipale

serait par définition harmonieuse et consensuelle. Dans ce cadre, l'apolitisme constitue à lui seul un projet politique, qui permet, à celui qui s'en revendique, de parler au nom de tous<sup>41</sup>. L'apolitisme est ainsi le reflet d'un certain conservatisme, dans le sens où il est le garant de l'ordre existant et d'un certain nombre de valeurs traditionnelles.

Cet apolitisme engendre cependant plusieurs travers. En effet, de façon générale, la présence de partis politiques permet de médiatiser les enjeux politiques, tout en fournissant de l'information sur les élus et les politiques publiques. De telles formations politiques introduisent ainsi une certaine cohérence dans le jeu politique. Or, dans les municipalités, sans la présence de partis politiques, l'information est beaucoup plus difficile à aller chercher pour les médias d'une part et pour les électeurs d'autre part, qui disposent alors de peu d'incitatifs pour se rendre aux urnes. Il n'est donc pas étonnant que la mobilisation électorale soit basse à cette échelle. Par exemple, lors des élections municipales de 2009 au Québec, le taux moyen de participation était de 45 % alors que lors des dernières élections provinciales (2008) et fédérales (2011), respectivement 57,4 % et 61,4 % des électeurs se sont présentés aux urnes. De même, l'apolitisme rend difficile l'évaluation de l'action politique, donnant ainsi une première explication au taux de reconduction relativement élevé des candidats sortants. Également, l'absence de structures partisans pérennes et de clivages idéologiques clairs peut contribuer au désintérêt des citoyens pour la politique municipale : contrairement aux autres échelons politiques, ils ne bénéficient pas de repères pour comprendre les enjeux spécifiques à la vie municipale.

Il est toutefois possible de penser que cet apolitisme convient aux citoyens ou du moins à une partie d'entre eux. Dans un livre récent, deux auteurs états-uniens démontrent que les citoyens aiment et approuvent la démocratie... surtout s'ils ne la voient pas et n'en entendent pas parler<sup>42</sup>. À l'image des missiles furtifs qui sont difficilement repérables par les radars traditionnels, les citoyens préféreraient une démocratie furtive, c'est-à-dire qui est invisible dans leur vie quotidienne. Bien sûr, ils adhèrent aux principes démocratiques et s'attendent à une compétition électorale régulière, mais ils ne désirent tout simplement pas en faire l'expérience très souvent. Cela s'expliquerait par le fait que la plupart des gens sont mal à l'aise avec le conflit et ses manifestations, telles que la partisanerie, le débat d'idées, les oppositions idéologiques. En ce sens, la démocratie municipale québécoise est marquée du sceau de la démocratie furtive depuis longtemps. La reconnaissance légale des partis politiques municipaux à la fin des années 1970 n'a pas été suffisante pour éliminer cette caractéristique structurelle.

Il ne faudrait cependant pas se laisser tromper et penser que le consensus est le moteur absolu de la démocratie municipale. L'apoli-

tisme n'équivaut pas à une absence de culture ou de vie politique locale. En présence de l'apolitisme, il existe toujours des tractations pour décider qui sera élu ou se lancera dans la course. L'apolitisme est donc une absence de politisation des enjeux mais pas une absence de vie politique<sup>43</sup>. Dans le cas québécois, on peut en effet penser qu'il existe des liens non avoués entre les organisations partisanes locales et les partis politiques des échelons supérieurs. On sait que le Parti québécois ou le Parti libéral du Québec (voire même Québec solidaire dans la dernière élection municipale de 2009) mettent leur machine politique à la disposition des organisations partisanes locales. Néanmoins, comme le champ de la politique municipale a été jusqu'à maintenant peu étudié de façon systématique, de telles collaborations n'ont pas été encore analysées. Pourtant, la confirmation de cette hypothèse permettrait de démontrer que les orientations idéologiques sont plus présentes que l'on ne le pense.

Par ailleurs, l'apolitisme n'est pas exclusif, dans le sens où il peut tout à fait se combiner à d'autres logiques, voire d'autres styles politiques. Ainsi, il s'accommode fort bien par exemple d'une logique gestionnaire ou entrepreneuriale<sup>44</sup> par exemple, ou d'une certaine forme de populisme<sup>45</sup>. C'est ainsi que bien que reflétant un certain conservatisme, l'apolitisme peut tout à fait s'adjoindre des valeurs de droite que des valeurs de gauche. Plus qu'un style politique, l'apolitisme s'apparente davantage à une stratégie politique, réifiant ainsi un des mythes fondateurs de l'échelle municipale.

## NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Nous remercions Jean-Pierre Collin pour sa relecture attentive de ce texte.
2. Alain Noël et Jean-Philippe Therrien, *La gauche et la droite, un débat sans frontières*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2010, p. 15.
3. Mathieu Perreault, « Régis Labeaume incarne le refus de l'élitisme », *La Presse*, 15 mai 2010.
4. Mélyssa Gagnon, citée dans Douglas Tabah, « Une sortie qui rate sa cible », *Le Quotidien*, 9 mars 2011.
5. Laurence Bherer, « Le cheminement du projet de conseil de quartier à Québec (1965-2003) : un outil pour contrer l'apolitisme municipal ? », *Politiques et Sociétés*, vol. 25, no. 1, 2006, p. 31-56. Serge Belley et Marc-André Lavigne, « Apolitisme, partis politiques et prégnance des institutions : le cas de l'élection municipale de 2005 à Québec », *Recherches sociographiques*, vol. 49, no. 1, 2008, p. 63.
6. Frédéric Boily, « Aux sources idéologiques du Front national : le mariage du traditionalisme et du populisme », *Politique et sociétés*, vol. 24, no. 1, 2005, p. 39.
7. Christian Le Bart, *Les maires, sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2003, p.176.

8. Frédéric Boily souligne à ce sujet : « Certes, le populisme apparaît davantage identifié à l'extrême-droite, mais rien n'empêche un parti de gauche d'adopter un style populiste pour accroître sa légitimité », *op. cit.*, p. 39.
9. Anne Mévellec (sous presse), « Les élections municipales de 2009 dans les villes moyennes du Québec : entre changement et reconduction », dans Sandra Breux et Laurence Bherer, *Les élections municipales au Québec : Enjeux et perspectives*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.
10. *Ibid.*
11. voir Louise Quesnel et Serge Belley, *Partis politiques municipaux. Une étude de sociologie électorale*. Ottawa, Éditions Agence d'Arc inc., 1991.
12. Kritof Steyvers, Herwig Reynaert, Koenraad De Ceuninck et Tony Valcke, Tony, « All Politics is Local, Partisan or National? Local Lists in Belgium », dans Marion Reiser et Everhard Holtmann, *Farewell to the Party Model. Independent Local Lists in East and West European Countries*, Wiesbaden, Vs. Verlag, 2008.
13. À titre d'exemple, pensons à : « Lévis Force 10 – Équipe Roy-Marinelli ; Équipe Diane-Lavoie, Beloeil- gagnant ».
14. Si les villes de Québec et de Montréal ne peuvent être considérées comme des représentantes de l'ensemble des municipalités du Québec, ce sont cependant les premières entités à s'être dotées d'un système partisan au début des années 1960. Ce sont aussi les municipalités québécoises pour lesquelles il existe le plus d'études.
15. Louise Quesnel-Ouellet, « Les partis politiques locaux au Québec », dans Vincent Lemieux (dir.), *Personnel et partis politiques*, Montréal, Hurtubise HMH, 1982, p. 277-300.
16. Serge Belley, « L'élection municipale de 2001 à Québec : l' "interventionnisme municipal" contre le "populisme fiscal" des banlieues », *Recherches sociographiques*, vol. 44, no. 2, 2003, p. 217-238.
17. Notre propos n'a pas pour objectif de dresser l'historique précis de tous les clivages ayant eu cours à cette période. Nous ne retenons ici que l'un des clivages les plus importants.
18. Pour une histoire détaillée de cette période, voir Michelle Dagenais, *Des pouvoirs et des hommes : L'administration municipale de Montréal, 1900-1950*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000.
19. Notons que le mouvement réformiste est plus ambitieux. Il propose également une série de réformes sociales touchant par exemple l'hygiène publique, l'habitat, etc. À cet égard, si les réformistes privilégient un modèle organisationnel inspiré de l'entreprise privée, leurs autres propositions traduisent plutôt une approche interventionniste. Pour les besoins du propos, nous nous limitons ici aux ambitions politiques de ce mouvement incontournable dans l'histoire urbaine nord-américaine.
20. Louise Quesnel-Ouellet, *op. cit.*
21. Cet héritage explique sans doute pourquoi on ne parle pas explicitement d'un parti de droite : le mouvement réformiste est en effet associé à un certain progrès social et politique.
22. Serge Belley, « Les partis politiques municipaux et les élections municipales de 1986 à Montréal et de 1989 à Québec », *Politique*, no. 21, 1992, p. 7.

23. Quesnel et Belley, *op. cit.*, p. 71.
24. Comme en donne l'exemple cette déclaration du maire de Québec de 1965 à 1979, Gilles Lamontagne : « Nous ne croyons plus à la vente des cartes et nous considérons que nos électeurs sont vraiment les membres du Progrès Civique. Ce qui compte, ce n'est pas les membres, mais l'équipe qui en fait partie. D'ailleurs, nous ne parlons plus jamais du Parti du Progrès Civique. Nous mentionnons plutôt "l'équipe" du Progrès Civique, pour enlever de l'esprit de la population que nous sommes un parti politique », *Le Soleil*, 22 octobre 1969, cité dans Louise Quesnel-Ouellet, « Un parti politique municipal : Le Progrès civique de Québec », *Partis politiques au Québec*, Montréal, Hurtubise, 1976, p. 286.
25. Par notables, nous reprenons l'acception de Quesnel et Belley (*op. cit.*) qui affirment au sujet du PCQ : « L'élaboration du programme électoral, la sélection des candidats et l'orientation des politiques ont, en effet, toujours été la prérogative d'un nombre restreint d'élus du parti et de fidèles organisateurs et supporteurs, faisant ainsi de ce parti, un parti de notables ».
26. Belley, Serge, *op. cit.*, p. 220.
27. *Ibid.*, p. 30.
28. Si le RPQ a réussi à surmonter sans difficultés ces tensions internes, il n'en va pas de même pour le RCM qui se fragmente rapidement après sa défaite en 1994 et est dissous en 2001 au moment des regroupements municipaux. Une formation plus à gauche que le RCM, la Coalition démocratique Montréal écologique, se présente aux élections de 1994 : si elle ne réussit pas à redonner une voix à la gauche montréalaise, elle permet pour la première fois de faire circuler des idées écologistes.
29. Serge Belley, « La politique municipale à Montréal dans les années 1990 : du "réformisme populaire" au "populisme gestionnaire" », *Politiques et Sociétés*, vol. 22, no. 1, 2003, p.105.
30. Pour le détail du programme voir *ibid.*, p. 106-107.
31. *Ibid.*, p. 110.
32. Bherer, *op. cit.*
33. Belley, *op. cit.*
34. Anne Latendresse et Winnie Frohn (sous presse), « Fracture urbaine, legs institutionnel et nouvelles façons de faire : trois mots clés pour une lecture des élections à Montréal », dans Sandra Breux et Laurence Bherer, *Les élections municipales au Québec : enjeux et perspectives*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 106
35. Le RMQ est d'ailleurs dissous en 2010, après la victoire écrasante de Régis Labeaume et de son équipe.
36. Louise Quesnel, Serge Belley et Paul Villeneuve (sous presse), « Québec 2009 : L'impact de la " fierté retrouvée " sur le pouvoir local », dans Sandra Breux et Laurence Bherer, *Les élections municipales au Québec : Enjeux et perspectives*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 145-171.
37. Laurence Bherer (sous presse), « Pourquoi un sixième mandat pour le maire de Laval ? Les raisons d'un monopole politique », dans Sandra Breux et Laurence Bherer, *Les élections municipales au Québec : enjeux et perspectives*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.

38. Latendresse et Frohn, *op. cit.*
39. Christian Lebart, *op. cit.*, p. 209.
40. Christian Lebart, *op. cit.*, p. 42.
41. Belley, *op. cit.*
42. John R. Hibbing et Elizabeth Tess-Morse, *Stealth Democracy: Americans' beliefs about how Government should work*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
43. Christian Lebart, *op. cit.*, p. 176.
44. Christian Lebart, *op. cit.*
45. Régis Labeaume pourrait être un exemple de cela. Voir, entre autres, Éric Montpetit, « Cynisme inquiétant », *Le Soleil*, 2011.