

Recherches sociographiques



Michèle DAGENAIS, *Des pouvoirs et des Hommes.*
L'Administration municipale de Montréal, 1900-1950

Pierre Hamel

Volume 42, Number 1, 2001

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/057429ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/057429ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)

1705-6225 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Hamel, P. (2001). Review of [Michèle DAGENAIS, *Des pouvoirs et des Hommes.* *L'Administration municipale de Montréal, 1900-1950*]. *Recherches sociographiques*, 42(1), 153–156. <https://doi.org/10.7202/057429ar>

ou non ? Si on le faisait, on courait le risque de voir les gens stocker l'eau et créer la pénurie. Si on ne le faisait pas, on témoignait un manque de confiance et de transparence face aux citoyens, et dès lors, on risquait d'amplifier l'incertitude dans la population puisque celle-ci pouvait ne plus se fier aux discours des autorités. Celles-ci ont pris la décision de ne rien dire.

Mais si Hydro-Québec en avait informé les médias par souci de transparence, est-ce que ceux-ci par responsabilité sociale auraient retardé la mise en ondes de la nouvelle ou l'auraient-ils diffusés aussitôt ? Les journalistes ont refusé de répondre à cette question.

La grande force de ce livre n'est pas tant dans les propos livrés que dans la juxtaposition de points de vue et de théories qui se contredisent. Le discours sur la réalité qui en ressort est construit en fonction de chacun des intervenants et non de la situation à gérer. Il s'agit donc de monologues. La crise permet à chacun de réaffirmer ses positions, plutôt que de s'interroger sur elles.

Edgar Morin disait qu'une crise qui renforce le *statu quo* est une crise inutile. Elle n'apprend rien à personne, fige la situation et bloque tout développement. Ce livre témoigne de cette conclusion. On a l'impression, à quelques exceptions près, que tous les acteurs sont satisfaits de la façon dont ils se sont comportés. Et on ne sait rien de plus sur les communications en temps de crise sinon qu'elles furent importantes et essentielles et, selon les interlocuteurs, bien ou mal gérées. Et c'est là le grand intérêt du livre : on comprend que les acteurs sont incapables d'avoir du recul face à leurs actions et lorsqu'on les interpelle, ils se défendent au lieu de s'interroger.

Bernard DAGENAI

*Département d'information et de communication,
Université Laval.*

Michèle DAGENAI, *Des pouvoirs et des hommes. L'administration municipale de Montréal, 1900-1950*, Montréal & Kingston, L'Institut d'administration publique du Canada et McGill-Queen's University Press, 2000, 204 p.

Lors de la révolution industrielle, la bureaucratie a contribué à transformer en profondeur la gestion des organisations. À l'instar des autres instances administratives publiques, l'administration municipale a également été bouleversée par les techniques, les méthodes et les principes mis de l'avant dans les processus de rationalisation bureaucratique. En Amérique du Nord, la modernisation de l'administration publique, en particulier à l'échelle locale ou municipale, participe de la construction d'un nouveau rapport social et politique entre les citoyens. Bien que celui-ci soit antérieur à la vague des modernisations qui ont marqué le XX^e siècle – nous pourrions en fait rattacher ce nouveau rapport à l'idée de la « ville de

services » qui remonte, selon MONKKONEN (1988), au milieu du XIX^e siècle, alors que la tâche des responsables publics ne consiste plus exclusivement à instaurer des modes ou des processus de réglementation mais aussi à prendre en charge ou à répondre à certains besoins sociaux –, il n'en reste pas moins que l'ampleur des transformations et des enjeux engagés dans la redéfinition des systèmes bureaucratiques au tournant du XX^e siècle introduit de nouveaux défis institutionnels et politiques.

À cet égard, ce qui se produit à Montréal entre 1900 et 1950 n'est pas très différent de ce qui se passe dans les autres métropoles d'Amérique du Nord. Si Montréal se distingue par la présence de deux groupes ethniques d'importance sur son territoire et les conflits qui en découlent, sur plusieurs autres plans – pensons au rythme et à la forme de son urbanisation, aux exigences de modernisation de ses infrastructures urbaines, à l'introduction des nouvelles technologies de communication et à leurs effets multiples sur la réorganisation des modes de vie de même qu'aux effets engendrés par ces changements sur l'administration des affaires urbaines proprement dite – les défis organisationnels sont similaires à ceux qu'on observe à Boston, à Pittsburgh ou à Chicago.

Ce sont ces défis qu'examine ici de près Michèle Dagenais en prenant le parti de les considérer avant tout d'un point de vue interne, c'est-à-dire tels qu'ils ont été appréhendés par les principaux acteurs de l'administration municipale. Car ce sont en premier lieu les élus, les chefs de service et les fonctionnaires qui étaient aux premières loges des changements entrepris par les réformateurs – ainsi que des résistances que leurs initiatives ont provoquées – visant à faire en sorte que dans le tourbillon des changements sociotechniques inhérents à la grande ville, l'administration municipale soit en mesure de remplir son rôle d'une manière efficace et efficiente.

L'ouvrage suit un parcours chronologique que ponctuent les principales étapes qui ont marqué les transformations majeures de l'administration municipale de Montréal. Cinq thèmes centraux – qui donnent lieu à autant de chapitres – en ressortent : 1) la réalité composite de l'administration municipale et le mouvement de réforme urbaine au début du XX^e siècle ; 2) les grandes réformes du tournant des années 1910 ; 3) les années 1930 et l'accélération des réformes ; 4) les « nouveaux » outils pour gérer la main-d'œuvre ; 5) la syndicalisation des fonctionnaires. Ce choix, conforme à l'approche monographique en histoire, n'empêche pas ici l'auteur de procéder à une analyse sociopolitique des rivalités et des conflits à l'intérieur desquels s'engagent les principaux acteurs concernés par la modernisation de l'administration municipale montréalaise. C'est tout le contraire. Les différents thèmes traités, qui correspondent à autant d'époques charnières dans l'évolution et la transformation de l'administration municipale, permettent à l'auteur de conjuguer l'étude des facteurs structurels et contextuels à celle des facteurs plus subjectifs ou conjoncturels, en tenant compte des rapports de force en présence.

Un certain nombre de questions sont récurrentes et traversent toutes les époques. Pensons à la modernisation du système de gestion, à l'idée de service public, aux relations de travail, à la place des femmes dans l'administration municipale, aux rapports entre l'appareil bureaucratique et les élus. Les termes dans

lesquels se posent ces questions sont différents selon les époques. Il n'en reste pas moins qu'elles alimentent aussi bien les pratiques de gestion que le contenu ou l'orientation des réformes entreprises.

Le livre de Michèle Dagenais montre que la bureaucratisation de l'administration municipale n'a pas suivi un tracé rectiligne. Ainsi, les prétentions des réformistes – qui dénoncent le clientélisme entretenu par les populistes – dont l'objectif premier est de « dépolitiser » l'administration municipale et qui obtiennent la majorité une première fois au conseil municipal en 1900 sous l'égide du Reform Party, prendront plusieurs décennies à se concrétiser. Les mœurs politiques s'inscrivent dans un champ social et une culture qui n'évoluent pas au rythme des intentions des réformateurs. Même lorsque des changements semblent acquis, voire inscrits dans la réglementation, les retours en arrière ne sont pas impossibles. Par exemple, des pratiques de gestion paternaliste perdureront au sein de l'administration municipale en dépit de nouvelles règles du jeu introduites par une réforme majeure qui instaure en 1919 et 1920 une « classification des fonctionnaires » doublée de la mise en place d'une Commission du service civil, l'objectif poursuivi étant d'abolir le favoritisme et d'assurer un meilleur contrôle des activités courantes par les chefs de service. Ce projet de réforme sera néanmoins repris dans les années 1930 avec plus de succès, auquel contribuera d'une certaine façon l'action collective des employés à partir de leur syndicat.

La transformation de l'administration municipale montréalaise au cours de la première moitié du XX^e siècle a été phénoménale. Celle-ci s'est manifestée aussi bien sur le plan des effectifs, des ressources, des procédures et de la réglementation que sur celui de l'innovation institutionnelle. Au rythme des influences provenant des changements économiques, sociaux, techniques et culturels ambiants, les élus et les fonctionnaires se sont engagés dans des démarches de modernisation qui reflètent les changements de société auxquels ils ont dû s'ajuster. Au cours de cette période, l'administration municipale de Montréal est devenue un acteur économique et politique de plus en plus important, non seulement à l'échelle de l'agglomération mais aussi à celle de l'ensemble de la province comme en témoignent les événements survenus durant la deuxième moitié du XX^e siècle.

Il est difficile de rendre justice en quelques paragraphes à la richesse documentaire et à la qualité de l'analyse que présente Michèle Dagenais. En choisissant d'aborder l'administration municipale montréalaise d'un point de vue interne, elle réussit à bien dégager les interactions – rapports de force, coalitions, compromis – qui modifient la place et le rôle des principaux intervenants. En dégageant cinq époques charnières qui ponctuent la marche de l'administration municipale vers une modernisation et une bureaucratisation de plus en plus poussées, elle met en perspective la lenteur et la fragilité des changements organisationnels – voire institutionnels – en même temps que l'influence exercée, d'une manière indéniable, par l'environnement à l'intérieur duquel prennent place ces changements. Même si Montréal conserve une certaine spécificité sociale et culturelle, les enjeux de modernisation et de bureaucratisation de sa gestion municipale sont avant tout nord-américains.

Telle qu'elle s'est déroulée jusqu'en 1950, l'histoire de l'administration municipale montréalaise converge au départ avec les mouvements de réforme urbaine pour lutter contre la corruption et le laisser-faire en matière d'aménagement et de développement urbains. Elle culmine avec l'adoption d'une convention collective en 1944 qui change en profondeur les relations de travail, instaurant un modèle de gestion bureaucratique plus achevé. Dès lors, que deviennent les relations avec les citoyens ? Ces derniers sont-ils les premiers à tirer des bénéfices du nouveau système en place ou celui-ci ne favorise-t-il pas avant tout les fonctionnaires ? Dans quel sens doit aller la bureaucratisation alors que les exigences de modernisation proviennent moins des problèmes particuliers de l'administration municipale que des rapports que celle-ci entretient avec les autres instances publiques, d'une part, et avec les citoyens, d'autre part, dans le cadre d'une redéfinition des rapports entre l'État et la société civile ?

Ces questions, qui ne sont pas encore présentes en 1940 mais nous préoccupent davantage désormais peuvent trouver, dans cet ouvrage, des éléments de réponse indispensables pour penser le changement et la modernisation aujourd'hui. Même si depuis les années 1960 les défis de l'administration municipale sont différents, l'auteure nous rappelle que dans le passé, entre les intentions des réformateurs et la matérialisation de leurs projets sont survenus des résistances et des changements qui n'avaient pu être anticipés. Les administrations municipales demeurent des institutions récentes et fragiles, mentionne MONKKONEN (1988). Ce livre nous aide à saisir ce que cette assertion peut signifier dans le cas de Montréal – voire à nous prémunir contre l'angélisme – alors qu'une nouvelle vague de modernisation dans l'administration municipale est à nos portes.

Pierre HAMEL

*Institut d'urbanisme,
Université de Montréal.*

MONKKONEN, Eric H.

1988 *America Becomes Urban. The Development of U.S. Cities & Towns, 1780-1980*, Berkeley et Los Angeles, University of California Press.

Jean-Marc PIOTTE, *Du combat au partenariat*, Québec, Nota bene, 1998, 269 p.

L'auteur pourrait représenter la conscience critique du mouvement syndical dont il ne ménage pas les blâmes, tant de nos jours que dans les textes qu'il faisait paraître à l'époque de *Parti pris*. Sa critique a du mordant et son analyse, toujours plus ou moins marquée par le marxisme, porte à plusieurs égards. Les textes réunis dans ce livre ne sont pas inédits ; ils ont déjà été publiés dans un volume, des revues et des journaux depuis le début des années 1970. Certains textes sont fort pertinents, d'autres passablement dépassés. On peut les diviser en deux catégories selon qu'ils