

Les comités consultatifs : coquilles vides ou dispositifs participatifs ? Comprendre l'engagement des parents dans l'administration scolaire locale
20^e Colloque de la Relève VRM
Augustin Décarie
Étudiant à la maîtrise
Département de science politique
Université de Montréal
Sous la direction de Laurence Bherer
Augustin.decarie@umontreal.ca

« Même les questions les plus simples peuvent prendre des années à être résolues, on doit marteler, et marteler. Le comité peut donner son avis, mais cela ne les engage en rien. La direction n'a aucune obligation de nous écouter. » C'est en ces termes peu flatteurs qu'une participante de mon étude présente le fonctionnement du Comité consultatif des services aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (ci-après Comité EHDAA). Alors, pourquoi plusieurs parents s'y investissent-ils ? Comment comprendre leur engagement dans ce comité, un dispositif qui ne leur accorde aucun pouvoir décisionnel et qui n'aurait que de faibles impacts sur les politiques publiques ? Je démontrerai qu'ils trouvent dans les diverses activités du Comité EHDAA des possibilités d'exercer leur rôle de représentant·e parent de manière qui réponde aux motifs de leur implication et de ses exigences institutionnelles, que ce soit dans une posture de confrontation ou de collaboration avec l'administration scolaire locale, et ce même s'ils perçoivent tous que le Comité a une influence limitée. Après avoir présenté brièvement une recension des écrits, le cadre théorique et la méthodologie, je vais décrire les contraintes institutionnelles liées au rôle de représentant·e parent, et ensuite comment les participant.es prennent et exercent leur rôle.

Revue de littérature et cadre théorique

Les comités consultatifs sont définis comme des espaces permanents de discussion et de débat qui sont formellement reliés à l'administration publique, qui portent sur un enjeu particulier et qui incluent un nombre restreint de citoyen·nes (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021). La littérature sur les CC présume que leurs impacts sont minimes sur les politiques publiques (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021). D'une part, les CC ne concerneraient que des sujets limités : la mise en œuvre de politiques locales touchant des enjeux circonscrits (ex. transports, logements, infrastructure), plutôt que les orientations plus générales dont elles découlent (Sintomer et De Maillard 2007 ; Hendriks, Bolitho, et Foulkes 2013). D'autre part, ces dispositifs sont vus comme insignifiants et impuissants à cause de leur design institutionnel qui laisse le pouvoir entre les mains des élu·es et des bureaucrates (Sintomer et De Maillard 2007).

Certaines études nuancent cette vision pessimiste des comités consultatifs (CC) et présentent certains effets qu'ils peuvent avoir, comme la transformation des politiques publiques par la délibération et l'apprentissage, ainsi que l'amélioration de la reddition de compte et la transparence de l'administration (Fung 2004; Barnes, Newman, et Sullivan 2007; Bherer et al. 2016; Pawłowska et Kołomycew 2022). Si les CC varient beaucoup dans leurs designs et leurs effets, dans l'ensemble, l'influence citoyenne sur l'administration publique semble tout de même limitée. Si l'on assume que les participant·es aux CC sont d'abord motivés par une volonté de changement, il paraît paradoxal que des individus soient prêts à s'y engager pendant des années.

La littérature sur les dispositifs participatifs présente plusieurs motifs qui animent les citoyen·nes : devoir civique, sociabilité, enrichissement cognitif, intérêt personnel (Mazeaud et Talpin 2010) et bénéfices symboliques (Gauthier 2019). Plusieurs facteurs interagissent avec ces motifs, car ils façonnent l'engagement des participant·es et leur satisfaction vis-à-vis de cet engagement. Il s'agit des ressources des participant·es, de la qualité du design institutionnel et de l'ouverture de la bureaucratie à l'implication citoyenne (Addi-Racah 2020 ; Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021 ; Shybalkina 2022).

La sociologie des institutions politiques française, grâce au concept de rôle, permet d'intégrer ces différents facteurs dans un cadre théorique cohérent. Le rôle est un produit institutionnel et un « ensemble de comportements qui sont liés à la position qu'on occupe et qui permettent de faire exister cette position, de la consolider, et surtout de la rendre sensible aux autres » (Lagroye, Gaiti, et Sawicki 1997). La prise de rôle réfère au processus par lequel un individu investit un rôle. Il s'agit d'un « processus d'appropriation des savoir-faire et des connaissances requis » (Lagroye, François, et Sawicki 2012, 146) et dépend des dispositions et des ressources des agents sociaux (Petit, Bilella, et Arhip-Paterson 2019). Les motifs de participation découlent de leur disponibilité institutionnelle et des dispositions personnelles, et forment pour les individus des « raisons satisfaisantes d'agir » (Mazeaud et Talpin 2010). Ces « cadres d'interprétation et de signification » (Mazeaud et Talpin 2010) permettent d'expliquer pourquoi certains individus trouvent satisfaisantes ou insatisfaisantes les activités à l'intérieur des institutions participatives. Dans le contexte de la participation citoyenne, on peut donc comprendre l'engagement comme le fruit d'une prise du rôle réussie, qui repose sur certaines dispositions et ressources, et de

l'exercice continu de ce rôle de manière qu'il corresponde aux exigences de l'institution et à ses motifs d'action.

Méthodologie et mise en contexte

Les données de recherche ont été collectées par une cueillette documentaire en ligne, notamment des procès-verbaux, et par seize entrevues semi-dirigées conduites dans deux Centres de services scolaires (CSS) québécois. J'ai choisi de me pencher sur le système d'éducation, puisqu'il y existe une participation citoyenne institutionnalisée depuis des décennies, qui n'a pas encore été étudiée directement en science politique. Je me suis intéressé aux parcours des parents d'élèves en situation de handicap ou de difficulté d'adaptation ou d'apprentissage afin d'aider à mettre en lumière leurs expériences et leur travail qui sont trop souvent rendus invisibles.

Avant de présenter les résultats de la recherche, il est utile de souligner quelques éléments de contextes. D'abord, l'éducation des élèves en situation de handicap se fait selon un modèle qui est encore davantage intégrationniste qu'inclusif avec le maintien d'écoles spécialisées. Ensuite, les Centres de services scolaires ont connu récemment une réorganisation importante de leur fonctionnement avec l'abolition du Conseil des commissaires et son remplacement par un Conseil d'administration, qui a coïncidé avec la pandémie de Covid-19.

Résultats

Le comité EHDAA est régi par les institutions provinciales éducatives. La loi sur l'instruction publique détermine sa structure et son intégration aux autres instances de démocratie participative. Le comité s'insère dans un discours à l'échelle du Québec qui présente le parent comme un « partenaire ». Ce discours est inscrit dans les documents du ministère de l'Éducation et des CSS étudiés, mais il attribue aux parents un pouvoir limité et ambigu. Plusieurs règlements internes et une série de normes (informelles) viennent préciser le fonctionnement du Comité. Concrètement, les participant.es donnent leurs avis sur les politiques du CSS, sensibilisent les fonctionnaires à leur réalité, débattent des enjeux en éducation, surtout ceux qui touchent le champ d'activité du CSS et les politiques d'adaptation scolaire, demandent une reddition de compte à l'administration, informent d'autres parents du fonctionnement du CSS et du système d'éducation, effectuent le suivi de différents enjeux, et travaillent même parfois directement sur les services aux élèves.

La grande majorité (11/13) des parents interviewés sont des femmes, ce qui correspond à la composition de ces comités. Cette donnée peut être replacée dans le contexte de l'attribution de rôles sur la base du genre dans l'institution familiale contemporaine. Ainsi, les mères demeurent au Québec les responsables de l'éducation et des soins de leurs enfants, et ce, même si le père est amené à jouer un rôle plus actif que par le passé. Cette charge de travail est plus lourde pour les mères d'enfants en situation de handicap, à qui incombent le travail ménager, le travail de soins, la représentation des intérêts de leur enfant auprès des services sociaux, en plus d'un emploi (Courcy et des Rivières-Pigeon 2013 ; Tabatabai 2020).

Face à l'expérience pénible des lacunes du système scolaire, les parents ont souvent comme première motivation le désir d'acquérir des informations sur le fonctionnement du système auprès du Comité, et de remettre en question les pratiques de l'administration qui affectent directement leur enfant. Ce motif de participation s'inscrit dans le rôle de porte-parole qu'occupent les mères. Toutefois, les parents, une fois installés sur le Comité, expliquent qu'ils y demeurent avant tout par volonté de "changer les choses" et d'améliorer l'éducation des enfants HDAA. Plusieurs mentionnent un souci du devoir civique, qui s'incarne dans leur implication pour les élèves à besoins particuliers, mais qui relève d'un idéal démocratique. Enfin, plusieurs parents se présentent comme comparativement avantagés en matière de ressources et de capacités d'action, ce qui alimente leur motivation d'engagement et de représentation. Bref, la responsabilité citoyenne demeure leur motif principal, bien que les participant·es invoquent souvent le registre de l'intérêt familial.

Pour accomplir son rôle de représentant·e parent, une bonne connaissance du système scolaire et de son jargon est requise. L'apprentissage de ces connaissances peut être difficile, mais plusieurs participant·es rapportent qu'il est aussi enrichissant. D'après bien des participant·es, ce n'est qu'après une, voire deux années, que les parents vont véritablement comprendre les rouages du système, et plusieurs d'entre eux ne terminent leur prise de rôle, puisqu'une forte proportion de parents choisissent de quitter le Comité avant la fin de leur premier mandat.

Quelques parents admettent volontiers les faiblesses du Comité et sont généralement peu satisfaits des opportunités d'action qui leur sont offertes par le Centre de services. Ils ne sont pas en mesure d'occuper leur rôle de manière gratifiante. Pour eux, l'administration n'écoute pas vraiment leurs propositions et le CC est un exercice d'ouverture bureaucratique surtout symbolique. Leur prise de rôle s'oriente ainsi surtout dans une logique contestataire. Les parents

déploient différentes stratégies pour gagner en influence et remplir leur devoir de citoyen·nes. Par exemple, deux participant·es posent des questions pointues, voire des questions pièges aux représentant·es des services éducatifs, ce qui les force à rendre des comptes. Ils exploitent leur indépendance vis-à-vis du CSS et leur légitimité démocratique pour remettre en question l'administration. Si les participant.es sont en lutte avec le CSS pour obtenir plus de pouvoir, ils demeurent quand même dans le cadre institutionnel du Comité; ils respectent les positions de chacun et chacune, et souhaitent engager des débats sans tomber dans le conflit. Cette posture demande une bonne connaissance du CSS et des règles du Comité, et les parents mobilisent leur capital social et leurs expertises professionnelles dans l'exercice de leur rôle.

La majorité des participant.es adoptent une posture collaborative avec le Centre de services. S'ils perçoivent volontiers les limites du Comité, celles-ci n'entrent pas en contradiction avec leurs visions de leur rôle et les motifs de leur engagement. "S'ils acceptent une idée sur dix, c'est déjà bien", rapporte une participante. Ces parents remettent peu en question la quantité d'influence du Comité, et l'autorité du Centre de services. Ils ne sont pas pour autant entièrement satisfaits du fonctionnement du Comité, mais ils perçoivent le cadre institutionnel comme relativement immuable et la confrontation de l'administration comme inutile, voire contre-productive. Ils déploient alors différentes stratégies pour "changer les choses" en collaboration avec l'administration, comme le travail en sous-comité et le développement de liens personnels avec des membres du CSS. Ils mettent de l'avant leurs perspectives, leurs expertises et leurs expériences uniques pour accomplir leurs rôles de représentant·es. Ce partage avec des fonctionnaires et d'autres parents est souvent une source de gratification en elle-même. Bref, à la rencontre de l'institution, le même motif de responsabilité citoyenne se manifeste en des postures de collaboration ou de contestation, lesquelles sont associées à des sources de gratification qui proviennent de différentes activités.

Conclusion

Les parents participent au Comité EHDAA, car ils trouvent dans les différentes activités du CC des opportunités de remplir leur rôle en accord avec leur devoir de citoyen.ne. Néanmoins, il ne s'agit souvent pas de l'expérience la plus répandue du Comité, qui est plutôt l'abandon du rôle. Il serait donc pertinent de s'intéresser aux parcours de désengagement, notamment pour examiner s'il est le fruit d'une prise de rôle trop coûteuse et insatisfaisante.

- Addi-Racah, Audrey. 2020. "Resources and Influences: Parents in Leadership Positions in Low-/Mid-SES and High-SES Schools in Israel". *Educational Administration Quarterly* 56 (4) : 600-640. <https://doi.org/10.1177/0013161X19883693>.
- Barnes, Marian, Janet Newman, et Helen Sullivan. 2007. *Power, participation and political renewal: case studies in public participation*. Bristol: Policy.
- Bherer, Laurence, José Luis Fernández-Martínez, Patricia García Espín, et Manuel Jiménez Sánchez. 2016. "The Promise for Democratic Deepening: The Effects of Participatory Processes in the Interaction between Civil Society and Local Governments". *Journal of Civil Society* 12 (3) : 344-63. <https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1215957>.
- Bourdieu, Pierre 1930-2002. 1980. *Le sens pratique*. Le Sens commun. Paris : Editions de Minuit. <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb346512463>.
- Courcy, Isabelle, et Catherine des Rivières-Pigeon. 2013. "Intervention intensive et travail invisible de femmes : le cas de mères de jeunes enfants autistes et de leurs intervenantes". *Nouvelles Questions Féministes* 32 (2): 28-43.
- Font, Joan, Sara Pasadas, et José Luis Fernández-Martínez. 2021. "Participatory Motivations in Advisory Councils: Exploring Different Reasons to Participate". *Representation* 57 (2): 225-43. <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1643774>.
- Fung, Archon 1968-. 2004. *Empowered participation : reinventing urban democracy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Gauthier, Yannick. 2019. "'Devenir quelqu'un'. (Re)valorisation de l'identité sociale par les bénéfices symboliques de l'engagement participatif". *Participations* 24 (2): 111-37. <https://doi.org/10.3917/parti.024.0111>.
- Hendriks, Carolyn M., Annie Bolitho, et Chad Foulkes. 2013. "Localism and the Paradox of Devolution: Delegated Citizen Committees in Victoria, Australia". *Policy Studies* 34 (5-6): 575-91. <https://doi.org/10.1080/01442872.2013.862450>.
- Lagroye, Jacques 1936-2009., Bastien. François, et Frédéric 1963- ... Sawicki. 2012. *Sociologie politique*. 6e éd. revue et Augmentée. Amphi. Paris: Presses de Sciences po. <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb426281352>.
- Lagroye, Jacques, Brigitte Gaiti, et Frédéric Sawicki. 1997. "On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye". *Politix. Revue des sciences sociales du politique* 10 (38): 7-17.
- Mazeaud, Alice, et Julien Talpin. 2010. "Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs". *Sociologie* 1 (3): 357-74. <https://doi.org/10.3917/socio.003.0357>.
- Pawłowska, Agnieszka, et Anna Kołomycew. 2022. "Local Advisory Councils in Deliberative Decision-Making. Findings from Research in Polish Cities". *Journal of Contemporary European Studies* 30 (2): 345-62. <https://doi.org/10.1080/14782804.2021.1873108>.
- Petit, Guillaume, Mario Bilella, et William Arhip-Paterson. 2019. "Devenir conseiller citoyen. Prise de rôle dans un conseil citoyen parisien". *Participations* 24 (2): 139-66. <https://doi.org/10.3917/parti.024.0139>.

- Shybalkina, Iuliia. 2022. « Toward a Positive Theory of Public Participation in Government: Variations in New York City's Participatory Budgeting ». *Public Administration* 100 (4): 841-58.
<https://doi.org/10.1111/padm.12754>.
- Sintomer, Yves, et Jacques De Maillard. 2007. "The Limits to Local Participation and Deliberation in the French ?Politique de La Ville ?" *European Journal of Political Research* 46 (4): 503-29.
<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00698.x>.
- Tabatabai, Aho. 2020. « Mother of a person: neoliberalism and narratives of parenting children with disabilities ». *Disability & Society* 35 (1): 111-31.
<https://doi.org/10.1080/09687599.2019.1621739>.