

Université de Montréal

Participation citoyenne et représentation démocratique dans les comités consultatifs

Par

Augustin Décarie

Département de science politique, Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise

en science politique

Janvier 2024

© Décarie, 2024

Université de Montréal

Département de science politique, Faculté des arts et des sciences

Ce mémoire intitulé

Participation citoyenne et représentation démocratique dans les comités consultatifs

Présenté par

Augustin Décarie

A été évalué par un jury composé des personnes suivantes

Martin Papillon

Président-rapporteur

Laurence Bherer

Directrice de recherche

Françoise Montambeault

Membre du jury

Résumé

Selon les études en innovation démocratique, les comités consultatifs manqueraient généralement de représentativité et d'influence, ce qui en ferait des institutions participatives faibles. Pourtant, des milliers de citoyen·nes s'impliquent dans des comités consultatifs à travers le monde. Leur engagement est étonnant, car leur pouvoir politique et leur légitimité démocratique semblent considérablement limités. L'étude du cas des comités consultatifs des services aux élèves handicapés et en difficulté d'adaptation et d'apprentissage (comités EHDAA) permet de mieux comprendre pourquoi des citoyen·nes désirent s'impliquer dans de tels dispositifs imparfaits.

Les comités EHDAA sont rattachés aux centres de services scolaires québécois et incluent une majorité de parents. Les parents des deux comités EHDAA étudiés font face à des contraintes importantes quant à leur légitimité démocratique et à leur influence. Ils trouvent quand même, à l'intérieur de ces comités, des occasions significatives de faire valoir les intérêts des élèves en situation de handicap ou de difficulté scolaire. La façon dont ils effectuent ce travail de représentation varie toutefois d'une personne à l'autre, selon les ressources qu'ils possèdent et leur attitude face aux limites démocratiques de leur comité.

Mots-clés : comités consultatifs, comités de parents, dispositifs participatifs, institutions participatives, participation citoyenne, représentation démocratique, adaptation scolaire, politiques éducatives, Québec.

Abstract

According to studies on democratic innovations, advisory councils generally lack representativeness and influence, which makes them weak participatory institutions. However, thousands of citizens are involved in advisory councils around the world. Their participation is surprising because their political power and democratic legitimacy seem considerably limited. Studying the case of Advisory Committees on Special Education Services (ACSES) allows us to better understand why citizens get involved in such imperfect institutions.

In Québec, ACSES are affiliated to school boards and include a majority of parents. The parents of the two ACSES studied face significant constraints regarding their democratic legitimacy and their influence. Nonetheless, they find within these institutions significant opportunities to advocate for the interests of students with disabilities and academic difficulties. Parents play their roles as representatives differently, depending on their resources and their attitudes towards the democratic limits of their committee.

Keywords: advisory councils, advisory committees, advisory boards, parent committees, participatory institutions, citizen participation, democratic representation, education policy, inclusive education, Québec.

Table des matières

Résumé	3
Abstract	4
Table des matières	5
Remerciements	7
Introduction	8
Chapitre 1 – Les comités consultatifs : des institutions participatives faibles ?	14
Les comités consultatifs	15
Les représentant·es citoyen·nes	17
Mécanismes de sélection et enjeux de représentativité	20
Les impacts des CC	24
Expliquer la participation aux CC	32
Pourquoi participer ?	34
Les institutions	38
Motivations et gratifications.....	40
Prise de rôle	43
Chapitre 2 – La participation publique dans le champ de l’adaptation scolaire	47
Les comités EHDAA.....	47
Sélection des cas et des participant·es.....	51
Techniques de collecte des données.....	52
Techniques d’analyse des données.....	56
Le système scolaire au Québec	57
La participation parentale.....	59

La politique d'adaptation scolaire	61
Chapitre 3 – Légitimité démocratique et influence des comités EHDAA	66
La représentativité des comités EHDAA	66
Limites à la légitimité démocratique des représentant·es parents.....	71
Le fonctionnement des comités EHDAA.....	77
L'influence limitée des comités EHDAA	84
Chapitre 4 – La prise de rôle de représentant·e citoyen·ne.....	91
Les motifs de l'engagement	92
Prise de rôle.....	101
Contestation.....	105
Collaboration.....	113
Le désengagement.....	122
Le travail de représentation citoyenne	123
Chapitre 5 – Conclusion.....	129
La représentativité des comités consultatifs.....	130
L'influence des comités consultatifs.....	134
Comprendre la participation dans les comités EHDAA.....	138
Limites de l'étude et nouvelles questions de recherche	143
Références bibliographiques	147
Annexe – Liste des participant·es	158

Remerciements

Merci aux participant·es de cette recherche pour leur disponibilité et leur sincérité. Chacune des entrevues a représenté pour moi une occasion inestimable d'apprentissage et un moment d'échanges enrichissants.

Merci à Laurence Bherer, ma directrice, pour son encadrement exceptionnel. Elle a su m'orienter, m'accompagner, me soutenir et m'encourager tout au long de ma maîtrise avec discernement et bienveillance.

Merci aux membres du jury, pour leur évaluation attentive de mon mémoire et leurs commentaires. Je remercie spécialement Françoise Montambeault, dont le cours de méthodes qualitatives a été des plus utiles aux balbutiements de ma recherche, et avec qui j'ai été heureux de travailler comme assistant.

Merci à mes collègues et autres membres du Département de science politique, en particulier mes camarades de la Chaire Participation et Citoyenneté(s) et de l'association étudiante, avec qui j'ai partagé de nombreuses conversations agréables et stimulantes.

Merci à mes ami·es, qui me font vivre de grandes joies au quotidien.

Merci à mon père, Bernadette et Marybeth pour leur amour et leur appui.

Merci à ma mère, pour sa relecture consciencieuse de mon mémoire, pour son amour et pour sa confiance absolue.

Introduction

Les comités consultatifs sont les institutions participatives les plus répandues dans plusieurs pays (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021). Ces institutions pullulent à tous les paliers de gouvernement, et elles touchent de nombreux enjeux de politiques publiques, de l'éducation à l'environnement, en passant par la santé et l'urbanisme. Partout, elles promettent d'intégrer une variété de perspectives sociales et professionnelles à la gestion des affaires publiques.

Le Canada compte un nombre important de comités consultatifs (CC), et ce, depuis au moins une cinquantaine d'années (Bauer 1981). Au palier fédéral, on retrouve des comités consultatifs à l'intérieur des ministères et des sociétés d'État. À titre d'exemple, le Conseil consultatif national sur la pauvreté produit des avis auprès du ministère de la Famille, des Enfants et du Développement social, tandis qu'Exportation et développement Canada est doté d'un Conseil ESG (environnement, société, gouvernance). Le gouvernement du Québec a aussi intégré plusieurs CC à l'intérieur de son administration publique, et il a favorisé leur développement au palier local. La *Loi sur l'instruction publique* impose la présence de comités de parents dans les centres de services scolaires¹ et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit la présence de comités consultatifs agricoles et de comités consultatifs d'urbanisme au sein des municipalités². Enfin, les municipalités québécoises ont développé de leur propre initiative de nombreux autres CC. Ainsi, la ville de Laval est dotée de quinze comités consultatifs, touchant entre autres à l'économie sociale, à la toponymie, aux transports, à l'environnement, au français et aux enjeux vécus par les personnes âgées.

Malgré leur multiplicité, les comités consultatifs ont fait l'objet de peu d'études, autant au Québec et au Canada qu'ailleurs dans le monde (Brown 2008; Hendriks, Bolitho, et Foulkes 2013; Font,

¹ *Loi sur l'instruction publique*. RLRQ, c. I-13.3, art. 189.

² *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. RLRQ, c. a-19.1, art. 146 et 148.1.

Pasadas, et Fernández-Martínez 2021). L'absence d'intérêt pour les comités consultatifs en science politique s'explique parce qu'on leur attribue traditionnellement un rôle minime, voire uniquement symbolique, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (Arnstein 2019; Pawłowska et Radzik-Maruszak 2022). De plus, les comités consultatifs sont vus comme les parents pauvres de dispositifs participatifs qualifiés « d'innovations démocratiques », comme les budgets participatifs, les mini-publics ou les sondages délibératifs (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021). Les comités consultatifs sont plus anciens et n'incarnent pas des idéaux de démocratie délibérative et de démocratie participative au même titre que ces dispositifs récents.

Néanmoins, au cours des vingt dernières années, un nombre grandissant de chercheuses et chercheurs se sont intéressés aux comités consultatifs, notamment afin d'examiner empiriquement ou théoriquement les mérites démocratiques des CC. Plusieurs études font valoir le potentiel des CC du point de vue de la démocratie délibérative (Brown 2008; Fernández-Martínez, García-Espín, et Alarcón 2022; Pawłowska et Kołomycew 2022). Les CC permettraient d'approfondir les échanges entre le gouvernement et la société civile afin de rendre la prise de décision publique plus informée, mieux réfléchie et plus transparente. Par ailleurs, les CC ne seraient pas condamnés à un rôle uniquement symbolique dans la construction des politiques publiques. Au contraire, des autrices et auteurs avancent même que les comités consultatifs endossent parfois des rôles de « co-gouvernance » (Pawłowska et Radzik-Maruszak 2022) et qu'ils peuvent être des vecteurs « d'empowerement » (Fung 2004).

Plusieurs autres études sont moins optimistes et identifient certains problèmes récurrents des CC. Ils manqueraient de représentativité et de légitimité démocratique, alors que leurs impacts seraient fortement limités, circonscrits à la mise en œuvre de politiques publiques locales (Sintomer et De Maillard 2007; Serdült et Welp 2015; Bherer et al. 2016). Ces faiblesses sont souvent attribuées

aux designs institutionnels inadéquats des comités consultatifs. Rico Motos et Alarcón examinent des centaines de comités consultatifs en Espagne et concluent que les deux tiers d'entre eux sont dotés de designs institutionnels faibles qui les conduisent à être peu reconnus publiquement et peu influents (Rico Motos et Alarcón 2022). Le bilan des qualités démocratiques des CC demeure donc fortement mitigé.

Pourtant, les comités consultatifs demeurent extrêmement populaires, alors qu'ils sont investis par des dizaines, voire des centaines de milliers de participant·es à travers le monde. Si les CC sont des institutions dotées d'une légitimité démocratique faible et s'ils ont des impacts limités, pourquoi des représentant·es de la société civile continuent de s'y impliquer ? Comment les participant·es des CC appréhendent-ils les limites de leur influence, de leur représentativité et de leur légitimité ? Qu'est-ce qu'elles et ils retirent de leur engagement ?

Nous examinerons le rapport des citoyen·es avec les CC à partir de l'étude du cas des comités consultatifs des services aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (comités EHDAA). Il s'agit de CC qui sont rattachés aux centres de services scolaires québécois et qui incluent des professionnel·les de l'éducation, des représentant·es d'organismes externes et une majorité de parents, les représentant·es citoyen·nes que nous étudions. Les participant·es des deux comités EHDAA étudiés font face à des contraintes importantes quant à leur légitimité démocratique et à leur influence, mais ils trouvent quand même, à l'intérieur des comités EHDAA, des occasions significatives de faire valoir les intérêts des élèves en situation de handicap ou de difficulté scolaire et de partager leurs perspectives de parents. La façon dont les parents effectuent ce travail de représentation varie toutefois d'une personne à l'autre, selon les ressources qu'ils possèdent et leur attitude face aux limites du comité EHDAA.

D'abord, l'influence des comités est fortement limitée, même si elle dépasse le mandat du CC tel que prescrit par la loi. Les parents ont un certain pouvoir de mise à l'agenda et de construction de problèmes publics, mais celui-ci concerne surtout des pratiques ou des règles administratives qui les touchent directement. Comme la légitimité des parents s'appuie sur la reconnaissance de leurs savoirs d'usage (Nez 2011), leurs avis sont sollicités et écoutés majoritairement dans les contextes où ces savoirs sont jugés pertinents à la prise de décision publique. Plusieurs aspects de la politique d'adaptation scolaire, comme la répartition des ressources financières, demeurent ainsi largement hors de la portée du comité consultatif. À l'intérieur des organisations bureaucratiques que sont les centres de services scolaires, les cadres maintiennent le monopole sur la définition de l'intérêt des élèves et le contrôle sur les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Certes, les parents sont vus comme des représentants adéquats des élèves en situation de handicap ou de difficulté d'apprentissage à l'intérieur du système scolaire, mais ils demeurent des acteurs subalternes face à l'administration publique. Les limites à la légitimité démocratique des participant·es ne trouvent donc pas leur origine de leur manque de « représentativité ». L'autonomie politique des parents est plutôt contrainte par l'autorité bureaucratique des gestionnaires des centres de services.

Néanmoins, à l'intérieur des comités consultatifs, leurs membres défendent les intérêts des élèves HDAA, ils partagent leurs perspectives sur les services du CSS, ils obtiennent une reddition de compte de l'administration, et ils agissent comme intermédiaires entre l'État et les parents du public. Si les effets de ces activités de représentation sur les politiques des CSS ne sont jamais jugés particulièrement importants, ils demeurent essentiels pour justifier la participation des parents.

Le motif principal d'engagement des participant·es demeure le devoir civique, comme cela est le cas dans d'autres dispositifs participatifs, tels les budgets participatifs (Mazeaud et Talpin 2010). Ce motif est fortement ancré dans l'expérience genrée des mères impliquées, surreprésentées par rapport aux pères. Leur volonté de représenter le public EHDAA peut toujours être reliée à leur expérience personnelle des lacunes des services sociaux et du système d'éducation québécois. Les parents cherchent tous à exercer le rôle de représentant·e parent pour « changer les choses » et améliorer le sort du public EHDAA. Ils ont néanmoins des croyances fort différentes au sujet du potentiel démocratique du comité et possèdent divers niveaux de ressources. Ces deux facteurs expliquent pourquoi tous les parents ne retirent pas une satisfaction des mêmes activités du comité consultatif. Les parents qui occupent des positions de leadership, surtout les président·es, détiennent des possibilités additionnelles de faire avancer la cause des élèves HDAA parce qu'ils ont un accès direct aux cadres de l'administration et qu'ils possèdent une compréhension approfondie du fonctionnement des CSS et du système scolaire. À l'inverse, les nouveaux parents peinent souvent à jouer leur rôle avec succès puisqu'ils n'ont pas ces mêmes connaissances. En outre, lorsque les parents sont critiques du comité EHDAA où ils s'engagent, ils accomplissent la représentation du public EHDAA par la contestation de l'autorité des CSS. Le CC devient alors un espace d'interactions stratégiques entre les membres du CC, où les parents remettent en question les pratiques de l'administration. Plus qu'une lutte symbolique, la contestation est vue comme le moyen le plus efficace d'obtenir des changements de politiques publiques. La majorité des parents favorisent toutefois la collaboration dans leurs échanges avec l'administration. Ils voient le partage de leurs perspectives et la sensibilisation de l'administration à leur réalité comme des moyens plus sûrs de persuader les fonctionnaires de modifier leurs pratiques et leurs attitudes.

Nous commençons notre mémoire par un portrait de la littérature scientifique sur les comités consultatifs et la présentation du cadre théorique ancré dans la sociologie des institutions politiques (Lagroye, François, et Sawicki 2012) (Chapitre 1). Ensuite, nous exposons la méthodologie axée sur l'analyse d'entretiens et une mise en contexte (Chapitre 2), avant d'explorer le fonctionnement des comités EHDAA afin d'identifier les limites à la légitimité et à l'influence des représentants parents (Chapitre 3). Finalement, nous démontrons que les parents s'impliquent dans les CC pour y effectuer un travail de représentation des élèves en situation de handicap ou de difficulté scolaire (Chapitre 4).

Chapitre 1 – Les comités consultatifs : des institutions participatives faibles ?

Les comités consultatifs (CC) sont souvent perçus comme des dispositifs participatifs faibles. Ils seraient peu inclusifs et mal arrimés à la prise de décision, en plus de n'avoir qu'une influence marginale sur les politiques publiques (Rico Motos et Alarcón 2022). Au cours des vingt dernières années, un nombre restreint de chercheuses et chercheurs se sont penchés sur le fonctionnement et les effets des CC, qui demeurent sous-étudiés par rapport aux budgets participatifs et aux mini-publics même s'ils sont plus nombreux (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021).

Dans ce chapitre, nous définissons d'abord ce que sont les comités consultatifs, et nous délimitons notre univers d'analyse aux comités consultatifs qui incluent des représentant·es citoyen·nes, qui peuvent être des citoyen·nes, des usagères ou des usagers. Ensuite, nous nous intéressons aux qualités démocratiques des comités consultatifs. Les CC sont généralement peu représentatifs de leurs publics, à cause de leurs mécanismes de sélection inadéquats. Leur faible représentativité les conduit parfois à manquer de légitimité démocratique. Les CC ont des effets variables, mais leurs impacts semblent dans l'ensemble fortement limités. Le bilan des qualités démocratiques des CC est donc mitigé, ce qui nous amène à nous interroger sur les raisons de l'engagement citoyen dans ces institutions participatives. Une seule étude porte sur l'implication citoyenne dans les CC (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021). On y rapporte que les participant·es des CC sont motivé·es en partie par leurs impacts sur les politiques, alors que leur influence est généralement faible. Aussi, elles et ils sont motivé·es par leur devoir de citoyen·ne, tandis que leur légitimité démocratique est incertaine. L'implication des citoyen·nes dans les CC demeure donc un phénomène inexplicé.

Par la suite, nous élargissons notre recension des écrits vers la littérature sur l'engagement participatif et l'implication des parents afin d'identifier quelles explications sont avancées pour rendre compte de la participation des citoyen·nes et des parents. Les caractéristiques

psychologiques et socio-économiques des individus constituent les pistes d'analyse les plus souvent choisies. Finalement, nous présentons notre cadre théorique, qui s'inscrit dans la sociologie française des institutions politiques (Lagroye, François, et Sawicki 2012). La participation citoyenne est identifiée comme un produit institutionnel et est étudiée à partir du concept de la prise de rôle. Nous expliquons que les individus détiennent diverses dispositions et ressources, lesquelles leur permettent de trouver dans leur rôle de participant·e des gratifications suffisantes pour justifier leur engagement.

Les comités consultatifs

Une façon récurrente d'intégrer les citoyen·nes dans l'administration publique est de les rassembler dans un comité consultatif (en anglais, advisory council). Le comité consultatif (CC) est un espace permanent de discussion et de débat. Il est formellement relié à l'État et il a pour objectif d'améliorer la prise de décision publique. Il peut s'agir d'un comité composé de patient·es et de membres du public qui appuient les gestionnaires d'un hôpital, d'un forum jeunesse qui conseille les élu·es d'une municipalité, d'un conseil de quartier qui rassemble divers membres d'associations, ou encore d'un comité de parents. Les termes de conseils ou comités publics (Brown 2008) ou en anglais d'advisory board (Nabatchi et Leighninger 2015) sont également employés pour désigner les CC. Lorsque des comités de citoyen·nes se voient confier une responsabilité administrative, comme la gestion d'infrastructures locales, on les désignera comme des comités délégués (Hendriks, Bolitho, et Foulkes 2013). Les organes administratifs décisionnels sont quant à eux identifiés comme des conseils d'administration (CA), même lorsqu'ils incluent des représentant·es citoyen·nes. Il s'agit de dispositifs distincts des CC.

Puisque notre approche théorique est ancrée dans les études de la participation démocratique, nous souhaitons nous concentrer sur le rôle des représentant·es citoyen·nes à l'intérieur des CC, soit des

citoyen·nes qui sont intégrés à un dispositif participatif pour représenter leurs pair·es. Il s'agit de citoyen·nes « ordinaires » (*lay citizens*), de non-professionnel·les (Warren 2008). Cette catégorie exclut donc les politicien·nes, mais aussi les individus choisis pour leur expertise, que ce soient des scientifiques, des professionnel·les, ou bien des représentant·es de groupes d'intérêts privés. Ainsi, bien que les comités d'expert·es soient souvent identifiés comme des CC (Brown 2008), ils ne font pas partie de notre étude.

Par ailleurs, les CC sont souvent établis selon le modèle des parties prenantes (*stakeholderism*), d'après lequel les groupes les plus concernés par un enjeu politique sont amenés à collaborer avec le gouvernement dans sa gestion. Ce modèle de participation de la société civile peut se décliner sous une forme néo-corporatiste, par exemple en Scandinavie, aux Pays-Bas ou en Belgique. Il inclut alors des groupes d'intérêts et leurs représentant·es professionnel·les (Christiansen et al. 2010; van Veen 2019; Willems 2020). Il peut s'agir de conseils nationaux de concertation sur les relations industrielles, qui incluent les syndicats et les associations de patron·nes, ou bien des comités consultatifs sur la politique agroalimentaire incluant des représentant·es de l'industrie (Fobé et al. 2013). Cette forme corporatiste de CC est souvent conçue pour agréger des perspectives, des expertises et des intérêts privés, plutôt que dans l'objectif d'identifier l'intérêt public. Nous préférons exclure ce type de CC de notre univers d'analyse puisque les représentant·es citoyen·nes en sont largement absents.

Quelques caractéristiques des CC les distinguent des autres dispositifs participatifs : leur rôle dans la prise de décision, leur composition et leur permanence. D'abord, leur rôle est essentiellement ou seulement consultatif, c'est-à-dire qu'ils n'ont officiellement aucun pouvoir décisionnel. Ensuite, les comités consultatifs sont chargés de se prononcer sur un nombre restreint d'enjeux de politiques publiques. Le mandat des CC est nécessairement circonscrit à un territoire, que ce soit un quartier,

une ville, une province ou un État. Il est également souvent rattaché à un secteur spécifique d'activités politiques et économiques, comme l'éducation, la santé ou l'aménagement du territoire, et parfois à certaines thématiques, qui concernent souvent une seule catégorie sous-représentée de citoyen·nes, par exemple les jeunes, les personnes handicapées, ou les immigrant·es. Un nombre limité de membres, souvent entre 25 et 50, siègent dans les CC pour des mandats à durée fixe, souvent de plus d'une année (Rico Motos et Alarcón 2022). Ils se réunissent régulièrement, habituellement plusieurs fois par année. Les CC se distinguent ainsi, par leur permanence, des forums participatifs ponctuels, comme les mini-publics, qui sont créés pour résoudre un problème politique précis dans un court laps de temps (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021)

Les représentant·es citoyen·nes

Nous avons spécifié que les représentant·es citoyen·nes sont au cœur de notre étude. Derrière cette catégorie se cachent toutefois plusieurs types de participant·es, à commencer par « la citoyenne ou le citoyen » et « l'usagère ou l'utilisateur ». Il est utile de présenter rapidement ces concepts, car ils permettent la compréhension des fonctions attribuées aux CC.

La citoyenneté constitue une institution politique centrale de toute démocratie contemporaine et de tout État moderne. La citoyenneté est un concept large aux usages pluriels, mais elle renvoie néanmoins à un ensemble stabilisé de significations (Bickel 2007), et l'existence des comités consultatifs est justifiée en référence à ces représentations collectives. La notion d'intérêt général est étroitement liée à celle de citoyenneté en théorie politique. En effet, la démocratie comme système politique tente de révéler l'intérêt général et d'orienter l'action de l'État dans cette direction, et elle s'appuie sur l'exercice du pouvoir par les citoyen·nes pour parvenir à cette fin (Le Pors 2011). Les différentes théories de la démocratie proposent divers arrangements institutionnels pour donner du pouvoir au peuple. En démocratie représentative, l'élection permet de faire ressortir

la volonté de la nation, comprise comme communauté de citoyen·nes. Pour les théoriciens de la délibération, l'échange et la confrontation d'arguments entre des pair·es dans le but d'atteindre un jugement commun constituent l'essence de l'exercice démocratique (Curato et al. 2017). L'échange raisonné permet de dépasser les intérêts particuliers pour atteindre l'intérêt général. La démocratie participative propose quant à elle qu'augmenter la présence des citoyen·nes dans la prise de décision publique permet de mieux répondre à leurs besoins. La multiplication des perspectives et des légitimités à l'intérieur de l'État permettrait alors de briser le monopole des élu·es sur la définition de la volonté populaire et d'approfondir les interactions entre société civile et État, lesquelles sont jugées bénéfiques pour la production d'une action publique juste. En plus d'améliorer la qualité des politiques publiques, la participation est aussi censée améliorer le corps politique lui-même, en cultivant le civisme de la population (Mazeaud, Sa Vilas Boas, et Berthomé 2012). Bref, les citoyen·nes sont toujours porteuses et porteurs de l'intérêt général. Néanmoins, les diverses théories de la démocratie leur attribuent différents rôles, droits et responsabilités vis-à-vis de l'État.

Plusieurs comités consultatifs n'incluent pas explicitement des citoyen·nes, mais plutôt des « usagères » ou des « usagers », lesquels sont situés conceptuellement entre « marché et citoyenneté » (Chauvière et Godbout 1992). Tantôt cliente de l'État, tantôt son bénéficiaire, la personne usagère est principalement identifiée avec son statut de consommatrice face à un État producteur de services publics (Godbout 2014). Pour Godbout, il existe une divergence fondamentale des intérêts entre les professionnel·les œuvrant à offrir des services publics et ceux recevant ces services. Les intérêts des enseignant·es ne sont pas ceux des élèves, ceux des médecins ne sont pas ceux des patient·es. Une façon de résoudre ces tensions est de faire participer les

personnes usagères dans la gestion des services publics aux côtés des producteurs et productrices (Godbout 2014).

L'idée d'accorder un plus grand pouvoir aux personnes usagères a fait son chemin au cours des soixante dernières années, tout particulièrement dans le domaine de la santé et de l'éducation, mais aussi dans d'autres domaines des services publics, comme le transport collectif ou le logement social (Hamel et Jouve 2006). Par exemple, la Société des transports de Montréal et l'Office municipal d'habitation de Montréal réservent des sièges aux personnes usagères dans leur conseil d'administration. En santé, cette participation institutionnelle est le fruit du militantisme de mouvements sociaux. Des associations, souvent organisées autour d'une condition particulière (cancer, santé mentale, etc.), ont milité pour que les patient·es aient un rôle actif à jouer dans leur traitement et elles ont lutté contre les rapports de domination institués dans le système de santé, notamment dans la relation entre les médecins et les patient·es. Par exemple, au Royaume-Uni, des militant·es ont constitué des associations locales et des réseaux nationaux, comme le UK Advocacy Network ou le Survivor Speak Out, pour lutter contre la marginalisation et l'oppression des usagères et usagers des services en santé mentale (Barnes et Cotterell 2012). Par la suite, la participation a été formellement adoptée par le système de santé national, et elle s'est progressivement institutionnalisée à travers la création de partenariats avec les organisations de la société civile, de comités à l'intérieur de l'État et de sièges réservés aux personnes usagères dans les conseils d'administration.

Par ailleurs, à l'intérieur des systèmes de santé, le militantisme des personnes usagères s'inscrit dans une remise en question plus large de la prise en charge par l'État des personnes handicapées ou des personnes vivant des problèmes de santé mentale (Barnes et Cotterell 2012). Ces militant·es mettent de l'avant la notion d'expertise expérientielle, qui vise à légitimer les savoirs que les

patient·es ont acquis par leur vécu et à déconstruire le monopole de l'expertise détenu par les professionnel·les (Cotterell et Morris 2012). Concrètement, cela se traduit, à titre d'exemple, par la formation de travailleuses et travailleurs des services sociaux par des personnes handicapées, ou par le contrôle des objectifs et méthodes de projets de recherche scientifique par leurs sujets (Evans et Jones 2012).

Le concept de personne usagère peut être opposé à celui de citoyen·ne. Tandis que les personnes usagères représenteraient les intérêts particuliers des utilisatrices et des utilisateurs des services publics, les citoyen·nes seraient au contraire garant·es de l'intérêt général (Fredriksson et Tritter 2017). Toutefois, en pratique, le rapport de la personne usagère à l'État est toujours informé par les droits et responsabilités qu'elle possède à titre de citoyenne (Godbout 2014) et plusieurs groupes de personnes usagères revendiquent de meilleurs traitements ou services en les présentant comme leurs droits (Barnes et Cotterell 2012). Le concept de personne usagère demeure donc connexe à celui de citoyen·ne, bien qu'il se réfère spécifiquement au rapport de consommation entre un individu et un État producteur de services publics. Puisque ces deux rôles sont étroitement liés théoriquement et empiriquement, nous utilisons le terme de représentant·e citoyen·ne pour englober les deux concepts.

Mécanismes de sélection et enjeux de représentativité

Personnes usagères, citoyennes ou citoyens, les participant·es aux CC sont fréquemment choisis pour leur appartenance à un groupe de la société civile plus précis, plutôt que sur une base individuelle. Sans nécessairement suivre le modèle des parties prenantes, qui vise une représentation équitable des intérêts concernés par une question politique dans une optique de concertation, les fonctionnaires choisissent souvent les membres des CC selon les contributions

qu'ils peuvent apporter aux délibérations. Les individus sont alors recrutés pour leur affiliation à une organisation de la société civile qui œuvre sur les mêmes enjeux de politiques publiques que le CC. Par exemple, les comités locaux espagnols sont majoritairement composés de membres d'associations (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021). Les individus qui siègent dans un CC et qui sont issus d'associations sont réputés agir non pas pour l'avancement de leurs intérêts particuliers, comme dans un comité corporatiste, mais plutôt dans l'intérêt du public. Ainsi, les CC auxquels participent des représentant·es citoyen·nes ne sont pas conçus selon une logique pluraliste de représentation directe d'intérêts. Ils sont établis bien davantage comme des organes de délibération et d'apprentissage que de concertation entre des groupes aux intérêts divergents (Brown 2008). Cependant, les comités consultatifs de personnes usagères ne s'inscrivent pas tout à fait dans cette logique, parce qu'ils sont établis pour porter la voix d'un groupe particulier à l'intérieur de l'administration publique.

Toutefois, le recrutement de membres d'associations pose certaines questions démocratiques. Les associations sont-elles sélectionnées parce qu'elles ont une crédibilité auprès des populations représentées et qu'elles partagent leurs perspectives, ou bien parce qu'il s'agit d'organisations qui entretiennent des liens avec l'administration ? Dans le second cas, on peut craindre que les CC intègrent des points de vue biaisés et qu'ils renforcent les relations clientélistes déjà présentes entre la société civile et l'État. Les recherches empiriques sur les CC confirment que les administrations ont tendance à recruter leurs membres auprès des associations avec lesquelles elles entretiennent des liens (Coelho 2006; Bherer et al. 2016). On peut se douter que dans bien des cas les associations sélectionnées ont effectivement un ancrage dans les communautés qu'elles représentent, mais les CC n'intègrent habituellement aucun mécanisme formel qui permettrait de s'en assurer.

Le recrutement des membres de CC peut aussi se faire sur une base individuelle, plutôt qu'organisationnelle. Le volontariat constitue de loin le mode de sélection le plus fréquent, bien que l'élection soit aussi présente dans certains cas (Pawłowska et Kołomycew 2022). Dans le premier cas, l'adhésion à un CC est ouverte au public. Dans l'éventualité qu'il existe plus d'individus intéressés que de positions ouvertes, un tri des candidat·es doit être effectué par l'administration ou les membres du CC, sur la base de critères plus ou moins bien définis. Les CC composés de volontaires sont critiqués, car ils manquent de représentativité descriptive, ce qui entraîne la reproduction des rapports de domination et des inégalités sociales (Nez, Neveu, et Garnier 2023). Souvent, les gens qui se portent bénévoles pour siéger sur les CC proviennent de classes privilégiées, et détiennent des quantités importantes de capital social et de capital économique (Sintomer et De Maillard 2007). Les participant·es sont souvent déjà impliqués dans leur communauté et ont des expériences de vie associative ou de militantisme politique (Barnes, Newman, et Sullivan 2007). Dans les CC espagnols, les femmes, les jeunes, et surtout les gens peu éduqués, plus pauvres et sans emploi sont significativement sous-représentés (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021).

Par ailleurs, le tri de volontaires par l'administration et les stratégies de recrutement des CC peuvent aussi miner la représentativité du comité et son efficacité démocratique. Les fonctionnaires favoriseraient généralement des représentant·es citoyen·nes qui partagent leurs valeurs et leur vision du service public, plutôt que des citoyen·nes qui remettraient en question leurs façons de faire (Barnes, Newman, et Sullivan 2007). En outre, les participant·es des CC sont souvent personnellement invités à s'y joindre par des membres actuels des CC ou par l'administration (Pawłowska et Kołomycew 2022). Comme plusieurs des membres des CC sont recrutés grâce à

leur réseau de contacts, on peut craindre que ces institutions participatives contribuent à la reproduction de relations clientélistes.

Quelques CC ont plutôt recours à l'élection (Pawłowska et Kołomycew 2022). L'élection est un mécanisme d'autorisation formel des représentant·es citoyen·nes et un rituel démocratique hautement significatif. Elle peut être critiquée lorsque seule une petite proportion de l'électorat se mobilise pour voter. Des taux de participation faibles peuvent entraver la capacité des élections à générer un comité partageant les intérêts et les perspectives de la population représentée et impliquent aussi que les personnes élu·es ne bénéficient pas d'une légitimité démocratique forte. Par exemple, le Conseil des étrangers de Francfort est un CC censé représenter les résident·es de la ville qui ne sont pas des citoyen·nes allemand·es. Les élections du Conseil ne sont pas populaires, et en 2015, seuls 6,2 % de l'électorat a voté. Ce taux de participation anémique entraîne des distorsions dans la représentativité descriptive du Conseil. En effet, il est composé majoritairement d'hommes musulmans conservateurs, qui agissent surtout comme porte-paroles des intérêts de la population musulmane conservatrice plutôt que de l'ensemble de la population non citoyenne, qui est bien plus pluriethnique que le Conseil (Guasti et Geissel 2019). Par conséquent, le Conseil des étrangers de Francfort n'est pas considéré comme un organe réellement démocratique par la population générale et les élu·es de la ville, et n'est pas reconnu comme un acteur important de la politique municipale (Guasti et Geissel 2019).

Bref, les modes de sélection de représentant·es citoyen·nes qui sont utilisés par les comités consultatifs sont critiqués, car ils ne peuvent pas garantir que leurs membres détiennent une pluralité de perspectives qui est représentative de celles du corps citoyen. Ils échoueraient ainsi à briser les rapports de domination, d'exclusion et de clientélisme produits par l'État. Par ailleurs, le

manque de représentativité descriptive des CC peut nuire directement à leur légitimité démocratique.

Les impacts des CC

Non seulement, les CC seraient peu représentatifs, mais ils seraient aussi peu influents. Arnstein présente les CC comme des outils de manipulation, qu'elle place tout au bas de son échelle de la participation. Elle observe que leurs membres ne sont pas écoutés et que l'administration publique se sert d'eux pour se légitimer. Dans cette logique, les CC ne sont rien de plus que des outils de relations publiques (Arnstein 2019). Si l'analyse d'Arnstein ne semble pas représentative de la réalité de tous les CC d'aujourd'hui, un soupçon à leur endroit demeure : sont-ils des instruments d'émancipation citoyenne ou de contrôle bureaucratique ?

La nature consultative de ces dispositifs alimente largement les soupçons à leur égard. Ultimement, l'administration n'est pas contrainte dans sa capacité d'action et de décision par les CC. Si elle le souhaite, elle peut ignorer les avis des CC et les perspectives de leurs membres. Sans pouvoir, les citoyen·nes semblent condamnés à être instrumentalisés par l'État. Toutefois, considérer les interactions entre l'État et les citoyen·nes seulement comme un jeu à somme nulle apparaît réducteur. On minimise alors les bénéfices personnels que retirent les individus de leur participation et le potentiel transformateur de l'apprentissage et de la délibération, qui permettent d'améliorer les conditions de vie des participant·es et de leurs concitoyen·nes, sans pour autant altérer l'autorité de l'administration publique (Fung 2006).

La littérature sur les CC identifie ainsi plusieurs types d'effets qu'ils peuvent exercer, et ce, malgré une absence de contrôle citoyen sur les politiques publiques. Il s'agit des effets découlant de l'apprentissage, de la délibération, de la mise en réseau, en plus des effets sur la responsabilité de

l'administration. L'effet d'apprentissage se produit quand les participant·es possèdent de l'information que les gestionnaires n'ont pas. Lorsqu'elles et ils sont rassemblé·es dans un même comité, les fonctionnaires acquièrent cette information et sont alors en mesure de mettre en place de meilleures politiques. Le partage de savoirs expérientiels est une façon de qualifier cet effet d'apprentissage, lequel permet à l'administration d'adapter ses services publics au contexte local (Barnes, Newman, et Sullivan 2007). Il s'agit uniquement d'un partage de connaissances qui aide les bureaucrates à mieux accomplir un processus technique (Moffitt 2014; Godbout 2014).

Les effets de la délibération dépassent l'effet d'apprentissage. Selon la théorie délibérative, les participant·es d'un CC apprennent non seulement de nouvelles informations, mais ils échangent aussi différentes réflexions. Comme nous l'avons déjà évoqué, l'objectif de la délibération est de faire ressortir l'intérêt général par la mise en commun de perspectives et d'informations, et par la confrontation d'idées. La délibération ne demande pas aux participant·es d'abandonner leurs valeurs et leurs intérêts, et elle ne requiert pas l'atteinte d'un consensus, mais elle vise à faire primer l'intérêt du groupe sur les intérêts particuliers (Pawłowska et Kołomycew 2022). Un premier effet de la délibération est de clarifier quelles sont les positions des participant·es, afin de trouver un terrain d'entente entre elles et eux, mais aussi d'identifier sur quelles questions ils sont en désaccord. Un second effet est la transformation des préférences. Le partage d'arguments raisonnés permet alors aux participant·es des CC de convaincre leurs pair·es d'adopter d'autres positions sur les questions discutées et de développer ensemble des opinions plus nuancées sur des enjeux de politiques publiques complexes (Curato et al. 2017). La délibération entre participant·es permettrait aux bureaucrates de reconnaître l'intérêt du public, et d'orienter leurs actions professionnelles en ce sens.

Enfin, les CC développent de nouveaux liens entre la société civile et l'administration publique et ils renforcent des relations préexistantes. Cela permet de développer des partenariats pour la production de services publics, et d'améliorer la coordination et la collaboration d'individus ou d'organisations travaillant déjà ensemble (Moffitt 2014). Après leur participation aux CC, les citoyen·nes peuvent bénéficier d'un accès plus direct aux élu·es et aux bureaucrates, puisqu'ils ont établi un contact personnel avec eux. La mise en réseau est un couteau à double tranchant. Si les CC ne sont pas inclusifs, ces relations de proximité risquent de favoriser un segment de la population plutôt que son ensemble et elles peuvent se transformer en relations clientélistes (Bherer et al. 2016).

L'ouverture de l'administration publique à des citoyen·nes aurait aussi un effet positif sur sa transparence, sa reddition de compte et son imputabilité, qui sont considérées comme des biens démocratiques en eux-mêmes, mais aussi des moyens d'obtenir de meilleurs services. En effet, pour qu'un CC fonctionne adéquatement, l'administration doit y expliquer ses pratiques aux citoyen·nes. Cela a le potentiel d'ouvrir son fonctionnement interne au regard non seulement du CC, mais aussi du public, ce qui améliore ainsi la transparence de l'administration (Moffitt 2014; Bherer et al. 2016). De plus, les bureaucrates, lorsqu'ils sont critiqués par les citoyen·nes, sont amenés à défendre leurs actions et leurs positions. Cette reddition de compte publique peut entraîner l'intervention d'actrices et d'acteurs additionnels, comme les médias, les élu·es de différents partis ou le gouvernement (Moffitt 2014). Les CC peuvent donc attirer l'attention d'actrices et acteurs externes, qui peuvent provoquer des changements aux politiques publiques et au fonctionnement de la bureaucratie (Baumgartner et Jones 2009). C'est ce que Fung appelle la *communicative influence* (Fung 2006). Les CC permettent alors de dédoubler la chaîne de responsabilité démocratique de l'administration, qui passe seulement par les élu·es dans les

hiérarchies bureaucratiques traditionnelles, et contribuent à renforcer l'imputabilité de la bureaucratie. Toutefois, la fonction communicative des CC peut aussi être instrumentalisée par l'administration à des fins de légitimation. Elle fait alors preuve d'ouverture et de transparence seulement pour être reconnue comme « participative », dans une optique d'amélioration de ses relations publiques (Arnstein 2019).

Empiriquement, l'influence des comités consultatifs sur les politiques publiques semble très variable. Certaines études brossent un portrait favorable des comités consultatifs. Le modèle d'autonomie responsable de Fung s'appuie sur des CC bien rodés où siègent à la fois des membres de l'administration publique et des citoyen·nes (Fung 2004). L'auteur attribue à ce modèle de démocratie locale de nombreux succès en matière de production de politiques et de services publics qui sont adaptés aux besoins des communautés. Le cas de Chicago qu'il examine révèle une réelle co-construction de l'action publique par professionnel·les et citoyen·nes. En effet, des réformes au cours des années 1990 ont changé la gouvernance de la police et du système scolaire en créant des rencontres périodiques avec les résident·es. Ces rencontres ont amené les citoyen·nes à mettre à l'agenda de la fonction publique les problèmes qu'ils percevaient dans leurs communautés. Elles ont permis aux participant·es et aux fonctionnaires d'apprendre ensemble, de délibérer et de développer des réseaux afin de produire en commun des solutions à ces problèmes. Par exemple, un problème de sécurité publique dans un parc a été résolu en investissant dans son éclairage, en établissant un réseau de citoyen·nes responsables de signaler les infractions et en organisant des patrouilles policières plus régulières.

Plusieurs études offrent un portrait plus critique de l'influence des CC. Serdült et Welp constatent que les conseils de quartier de Montevideo en Uruguay sont largement ignorés de l'administration. Lorsque les CC ont été établis au cours des années 1990, ils bénéficiaient de responsabilités

importantes à l'échelle de la ville. Ils avaient un rôle à jouer dans son budget participatif, car ils avaient pour responsabilités l'évaluation et le tri des propositions citoyennes. Ces responsabilités ont été retirées des mains des conseils de quartier en 2005, peu de temps après que la ville ait créé un poste d'ombudsman en 2003. Ces deux réformes ont affaibli les conseils de quartier et les ont laissés avec un mandat moins clair et plus limité. En plus, les CC sont mal connus des citoyen·nes. Bref, au moment de l'étude, les conseils de quartier en Uruguay apparaissent comme des dispositifs aux effets faibles, parce que leur mandat est assez mal défini et parce qu'ils souffrent d'une faible légitimité démocratique (Serdült et Welp 2015).

En France, Sintomer et de Maillard concluent que les conseils de quartier permettent l'incorporation dans l'administration de l'expertise et des connaissances des citoyen·nes. Les fonctionnaires et les élu·es comprennent plus facilement les besoins des résident·es. Les conseils de quartier constituent aussi un canal pour exiger de l'administration qu'elle explique ses choix et sa conduite. Toutefois, les auteurs demeurent critiques de ces dispositifs, car ils ne permettent que de régler des problèmes « micro-locaux » et ne concernent que la mise en œuvre des politiques publiques (Sintomer et De Maillard 2007).

Les trajectoires des conseils locaux en Espagne rendent compte de la variété de designs et d'effets des CC. L'étude de Bherer et de ses collègues analyse trois CC en Andalousie, à Madrid et en Catalogne et établit qu'ils ne reconfigurent pas profondément les relations, souvent clientélistes, entre l'administration et la société civile. Néanmoins, le CC d'Andalousie permet des échanges multilatéraux d'information entre les associations locales et l'administration, en plus d'établir de nouveaux réseaux qui permettent la production de services publics. Le dispositif andalou améliore aussi la transparence de la prise de décision publique. Les autres CC, qui sont moins actifs et dont les objectifs sont moins précis, n'ont pas ces effets. Ils sont régis davantage par des dynamiques

clientélistes que délibératives, puisque les associations y font souvent la promotion de leurs intérêts (Bherer et al. 2016).

À Madrid et à Barcelone, à partir de 2015, les CC locaux ont été les objets de modifications importantes qui s'inscrivaient dans des réformes d'expansion de l'offre participative sous l'impulsion d'élus de gauche. Les deux villes ont changé les modalités de sélection des participants et les règles de fonctionnement des CC afin de les rendre plus inclusifs et efficaces. Leurs capacités d'opérations et de communications ont été renforcées. Les CC ont été dotés de nouveaux sites web, et d'un plus gros budget à Madrid. Ils ont été reliés à d'autres démarches participatives, soit l'initiative citoyenne à Barcelone et le budget participatif à Madrid. L'arrimage à la prise de décision publique a aussi été amélioré grâce à la mise en place de mécanismes de suivi qui obligent les autorités locales à répondre aux demandes et propositions des CC. Cela a augmenté la responsabilité du gouvernement local à l'égard des CC et les impacts des conseils locaux sur les politiques publiques. À Barcelone, un participant mentionne même que toutes les propositions de son CC ont été acceptées, car il bénéficie maintenant d'une grande légitimité auprès des élus (Fernández-Martínez, García-Espín, et Alarcón 2022).

Notre recension des études de cas n'est pas exhaustive. Elle permet quand même de conclure que les CC ont des effets fort variables sur l'action publique. Cette variation est attribuable au moins en partie aux différences des designs institutionnels des CC. Plusieurs comités sont simplement mieux organisés : ils ont des objectifs clairs, des réunions fréquentes, des sous-comités, des mécanismes de suivis, davantage de ressources, une visibilité publique et une plus grande autonomie (Alarcón, Fernández-Martínez, et Font 2020; Rico Motos et Alarcón 2022). Ces caractéristiques sont associées théoriquement à une influence plus importante sur les politiques publiques, mais aussi à un fonctionnement plus délibératif. Le modèle de Galais et ses collègues

précise comment le design institutionnel influence la délibération et les impacts des CC. Il établit que certains intrants (*inputs*) : soit les ressources, la représentativité, et les objectifs du CC affectent la qualité de la délibération (*process*), qui pèse sur le degré d'influence des CC (*output*). Ce modèle est validé par des analyses factorielles et de chemins à partir d'un échantillon de 70 CC espagnols (Galais et al. 2021).

Par ailleurs, les CC ne produisent pas toujours les mêmes types d'effets. En Pologne, au niveau local, Pawłowska et Kołomycew remarquent qu'une majorité des participant·es aux CC considèrent que leurs opinions sont souvent prises en compte par les autorités (67,2 %) et que les problèmes locaux sont mieux connus (70,1 %) grâce à leur CC. Toutefois, les CC n'exercent qu'occasionnellement un contrôle accru sur les décisions des autorités (seuls 26,1 % des participant·es l'affirment) et n'ont que rarement un impact sur la transparence du processus décisionnel (22,5 % des participant·es le constatent) (Pawłowska et Kołomycew 2022). Ainsi, dans le cas polonais, l'effet d'apprentissage se manifeste plus souvent que l'effet sur la responsabilité et la transparence de l'administration. On remarque finalement que l'effet d'apprentissage est difficile à distinguer de l'effet de la délibération. Il est ardu de constater empiriquement si l'influence des CC est liée à la persuasion des membres de l'administration après délibération, ou bien simplement à leur apprentissage de nouvelles informations.

Il demeure que les CC qui apparaissent les plus influents sont ceux qui ont subi des réformes importantes, voire exceptionnelles, qui permettent de mettre en valeur leur potentiel délibératif (Fung 2004; Fernández-Martínez, García-Espín, et Alarcón 2022). De telles institutions ne semblent toutefois pas représentatives de l'ensemble de la population des CC. Le portrait qui se dégage des études de cas typiques révèle plutôt qu'il s'agit de dispositifs peu représentatifs dont les impacts sont limités à des enjeux de mise en œuvre de politiques locales (Sintomer et De

Maillard 2007; Serdült et Welp 2015; Bherer et al. 2016). Les données disponibles en Espagne complètent ce portrait mitigé. Elles indiquent qu'une majorité des CC (61,4 %) n'a pas comme objectif d'influencer les politiques publiques, mais vise plutôt à informer l'administration ou le public. Rico Motos et Alarcón catégorisent la majorité des centaines de CC de leur échantillon (68 %) comme des dispositifs faibles par les caractéristiques de leurs designs institutionnels (Rico Motos et Alarcón 2022).

Toutefois, l'étude réalisée par des chercheuses polonaises sur les comités consultatifs locaux nuance ce portrait négatif des CC. En effet, elles affirment que les CC détiennent un potentiel délibératif et endossent des rôles qui dépassent la simple consultation (Pawłowska et Kołomycew 2022). Elles rapportent que les CC sont bien plus souvent impliqués dans une « co-gouvernance » de l'action publique qu'ils ne sont instrumentalisés par l'État (Pawłowska et Radzik-Maruszak 2022). En effet, ces chercheuses observent que les CC prennent l'initiative de proposer des changements de politiques publiques et d'organiser des événements pour leur communauté. Elles expliquent que les CC étudiés ont mis en place une pétition pour réduire le seuil d'âge pour être considéré « citoyen·ne senior·e » d'une municipalité, ont demandé des modifications de passages pour piéton·nes, et ont organisé une corvée de nettoyage d'un réservoir (Pawłowska et Radzik-Maruszak 2022). D'ailleurs, leur étude révèle que l'analyse formelle du cadre réglementaire ne s'avère pas suffisante pour déterminer les activités des CC et l'étendue de leur influence. En effet, les membres de CC endossent des rôles qui ne leur sont pas prescrits légalement, comme la prise de décision et l'offre de services publics (Pawłowska 2023).

Certes, les CC se chargent de tâches formellement réservées aux comités délégués et détiennent un certain pouvoir de mise à l'agenda, mais est-ce suffisant pour conclure qu'ils détiennent une influence significative et qu'ils sont impliqués dans une « co-gouvernance » ? Les citoyen·nes

peuvent être tenus responsables d'activités politiques, sans être dotés de l'autorité pour déterminer la nature et l'orientation de ces activités. Les comités délégués ont justement été critiqués parce qu'ils ne transfèrent que très peu de pouvoir aux mains des citoyen·nes (Hendriks, Bolitho, et Foulkes 2013). Il n'est donc pas justifié d'évoquer une « co-gouvernance » du moment que les CC dépassent leurs fonctions « consultatives » et « réactives » (Pawłowska et Radzik-Maruszak 2022). En outre, les exemples tirés de l'étude polonaise semblent indiquer que l'influence des CC demeure circonscrite à la mise en œuvre de politiques locales, comme l'entretien et l'aménagement d'infrastructures municipales.

Si des études additionnelles sont nécessaires pour mieux comprendre les impacts que les CC exercent sur les politiques publiques (Pawłowska et Kołomycew 2022), leurs manques d'influence et de représentativité apparaissent tout de même comme deux de leurs caractéristiques récurrentes. Alors, pourquoi des gens continuent-ils d'y participer en si grand nombre ? Pourquoi s'impliquer alors que les occasions d'influencer les politiques publiques sont rares, et qu'elles touchent uniquement la mise en œuvre de politiques locales ? Comment réussir à asseoir sa légitimité démocratique dans une institution qui manque de représentativité ?

Expliquer la participation aux CC

L'objectif de notre recherche est de comprendre pourquoi des individus s'impliquent dans des comités qui ont des effets faibles sur les politiques publiques et dont la légitimité démocratique est incertaine. À notre connaissance, seule une étude (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021) cherche à expliquer la participation dans les CC. Elle se penche sur les motivations des participant·es des CC, ainsi que sur les facteurs contextuels et individuels qui leur sont associés. Elle classe les motivations selon leur importance pour les membres (présentés en ordre décroissant) : accomplir un devoir civique, connaître davantage les perspectives des autres

membres des CC, apprendre de nouvelles informations, faire du réseautage, influencer les politiques publiques, gagner la reconnaissance de l'administration et d'autres parties prenantes pour son organisation, garder un contact avec l'administration. Ces motifs de participation peuvent être personnels, mais ils doivent dans la majorité des cas être aussi compris comme des motivations organisationnelles, car presque tous les individus présents dans les CC sont membres de l'administration, d'associations, de syndicats ou d'organisations de commerce.

Les auteur·es avancent que les participant·es ont des motivations différentes selon leurs caractéristiques personnelles (attitudinales et sociodémographiques), le type d'organisation à laquelle ils appartiennent et les caractéristiques institutionnelles du CC. Par exemple, les participant·es plus âgé·es accordent moins d'importance aux impacts qu'ils auront sur les politiques publiques, tandis que les membres d'associations et les politicien·nes sont plus motivé·es par l'acquisition de nouvelles informations que les autres participant·es.

Avoir un impact sur les politiques publiques ne constitue donc pas la motivation première des participant·es, mais elle est tout de même jugée assez importante (3,7 sur 5 en moyenne, sur une échelle allant de 1, « pas important du tout », à 5, « absolument important ») (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021). La présence de participant·es dans des CC aux effets limités est donc un phénomène intrigant. On s'attend à ce qu'un manque d'impact entraîne une insatisfaction vis-à-vis du dispositif chez les membres du CC et ultimement à leur désengagement du dispositif, ce qui ne semble pas être toujours le cas.

Que les participant·es déclarent s'impliquer avant tout pour accomplir un devoir citoyen est également intéressant. Le devoir citoyen ou l'injonction de participation s'appliquent à des comportements individuels importants pour la démocratie, comme le vote. Les participant·es des CC considèrent remplir des fonctions démocratiques essentielles, mais l'étude de Font et leurs

collègues ne permet pas d'identifier plus précisément comment les participant·es conçoivent leur responsabilité citoyenne. En outre, on peut s'interroger sur la manière dont des individus accomplissent leur devoir citoyen dans un comité qui manque de représentativité, et potentiellement aussi de légitimité démocratique.

Enfin, l'implication de représentant·es citoyen·nes non membres d'associations est d'autant plus difficile à comprendre qu'elle ne peut pas être expliquée par une motivation organisationnelle. On perçoit mal comment un·e citoyen·ne « ordinaire » aurait intérêt à gagner la reconnaissance de l'administration, à mieux connaître le fonctionnement de l'administration publique ou à se faire des contacts alors qu'elle ou il n'est pas impliqué·e dans la production de services publics.

Pourquoi participer ?

Puisqu'un seul article s'intéresse à l'engagement dans les CC, il est pertinent de présenter d'autres études qui expliquent l'implication des citoyen·nes dans les dispositifs participatifs. La littérature sur le sujet s'appuie sur un large éventail de perspectives théoriques et de niveaux d'analyse, et souvent sur des données de sondage. En sciences de l'éducation, l'implication parentale a aussi été l'objet de plusieurs études. Si ce concept dépasse le seul engagement dans les institutions participatives de l'école, plusieurs études s'intéressent spécifiquement aux comités de parents et arrivent à des conclusions similaires à celles de la recherche en science politique sur les dispositifs participatifs et délibératifs.

De nombreuses études tentent d'expliquer pourquoi certains individus plutôt que d'autres s'impliquent dans les dispositifs participatifs. Certaines d'entre elles font appel aux traits psychologiques des individus, comme leur personnalité et leurs attitudes, pour rendre compte de leur engagement (Jennstål 2018). Le sentiment d'auto-efficacité politique (la perception d'avoir la

capacité d'atteindre des objectifs politiques), la propension à s'investir dans des activités cognitivement difficiles, la disposition à porter des jugements politiques, l'intérêt politique, le sens d'une responsabilité civique et la force des opinions politiques sont tous associés à une plus grande participation. Au contraire, les gens qui ont tendance à éviter des conflits s'impliquent moins dans des dispositifs participatifs (Neblo et al. 2010; Jennstål 2018). En psychologie éducative, on attribue les « croyances motivationnelles » à deux variables : l'auto-efficacité personnelle et la construction de rôle de parent (Hoover-Dempsey et Sandler 1997; Green et al. 2007).

Plusieurs études tentent aussi d'établir un lien entre les caractéristiques socio-économiques des individus et leur participation. Les conclusions des chercheuses et chercheurs varient selon le contexte et le dispositif étudié, mais l'on estime généralement que les jeunes, les classes populaires, et les populations immigrantes s'engagent en bien moins grand nombre. Dans le cas des CC espagnols, le participant moyen est un homme blanc dans la cinquantaine qui occupe un emploi et qui a réussi des études universitaires (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021). En éducation, le rôle du statut socio-économique dans l'engagement des parents est sujet à débat (Green et al. 2007). Néanmoins, on estime que les parents issus de classes moyennes et supérieures ont davantage de ressources et vont donc participer en plus grand nombre et exercer une influence plus importante (Posey-Maddox 2013; Addi-Racah 2020). Des études à partir de sondages américains démontrent que vivre dans un quartier défavorisé décourage l'engagement (Li et Fischer 2017) et que les parents immigrants et membres de minorités raciales rencontrent plus de barrières à la participation (Turney et Kao 2009). Par exemple, l'implication de pères noirs dans les écoles américaines est souvent contestée et vue « avec suspicion » (Reynolds, Howard, et Jones 2015). Enfin, le capital social et l'intégration des parents dans des réseaux de pair·es sont identifiés comme des facteurs déterminants de leur engagement (Li et Fischer 2017). Bref, un nombre important de

caractéristiques psychologiques et socio-économiques déterminent les capacités et les motivations des individus à s'impliquer dans des dispositifs participatifs.

Comme Font et ses collègues le précisent, les motivations pour participer dans les CC sont similaires à celles justifiant l'engagement dans d'autres dispositifs participatifs (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021). Mazeaud et Talpin présentent une typologie des motifs de participation dans les budgets participatifs, qui recoupe largement les motivations mises de l'avant par Font et ses collègues. Les auteur·es en identifient quatre : le devoir civique, la sociabilité, l'enrichissement cognitif et l'intérêt personnel. Tant dans les budgets participatifs (BP) que les CC, le devoir civique représente un motif important de participation. En effet, Mazeaud et Talpin précisent qu'il existe une injonction à la participation associée à la citoyenneté démocratique. Bien des citoyen·nes se sentent interpellés par l'occasion de participer aux BP et s'y présentent pour y défendre leur vision de l'intérêt général. L'intérêt personnel ou collectif, même s'il va souvent à l'encontre de la norme participationniste, se manifeste aussi dans les dispositifs participatifs (Mazeaud et Talpin 2010; Gustafson et Hertting 2017). On peut le comprendre comme la recherche de ressources pour soi ou pour son groupe. Enfin, la quête de liens sociaux apparaît être un motif important pour certains individus, tout comme l'enrichissement cognitif, lequel se réfère au plaisir d'apprendre (Mazeaud et Talpin 2010).

Par ailleurs, la reconnaissance par les pair·es est aussi perçue comme une motivation importante, voire suffisante pour participer. Ce désir de reconnaissance a été identifié au plan organisationnel dans le cas des CC (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021), mais il se manifeste aussi au plan personnel. Gauthier explique ainsi que la participation ne peut pas être exclusivement comprise comme relevant du devoir civique, et qu'elle est associée à des « gratifications symboliques reposant sur le prestige, le pouvoir, l'estime de soi ou la considération sociale, lesquelles sont

particulièrement déterminantes pour des participants membres des classes populaires » (Gauthier 2019).

Les motivations ne doivent pas être analysées comme des objets uniquement individuels. Le positionnement de l'individu dans l'espace social et ses liens avec différentes institutions et organisations façonnent ses motivations (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021). Mazeaud et Talpin soulignent que les motifs constituent des « cadres de signification et d'interprétation » qui sont ancrés dans « une grammaire publique » présente dans les institutions de l'État (Mazeaud et Talpin 2010). Les motivations ou motifs sont donc le fruit d'injonctions sociales produites par diverses institutions. Ces injonctions ne déterminent pas pour autant le comportement des individus. Chaque personne, selon ses dispositions, peut réagir différemment au même impératif. Face à la même injonction de participer à un BP, certains individus refusent de s'y engager, d'autres s'y présentent de manière ponctuelle, alors que d'autres encore y participent de manière assidue (Mazeaud et Talpin 2010). Les gens ne s'impliquent donc ni pour les mêmes raisons ni de la même façon.

En somme, de nombreuses études, surtout quantitatives, démontrent que certaines catégories d'individus, selon leur profil psychologique ou socio-économique, participent plus que d'autres, tandis que plusieurs recherches sont plutôt centrées sur les motivations des participant·es. L'objectif premier de notre recherche est de comprendre comment les citoyen·nes utilisent les CC et en bénéficient, même s'ils rencontrent des contraintes importantes dans leur action politique; il ne s'agit donc pas uniquement d'identifier les motivations des participant·es. Cela dit, nous serons attentifs au positionnement des individus dans l'espace social, puisque celui-ci façonne la manière dont les participant·es s'engagent dans les dispositifs participatifs (Mazeaud et Talpin 2010; Petit, Bilella, et Arhip-Paterson 2019). Le cadre théorique doit donc fournir les outils pour expliquer

comment les individus deviennent motivés à s'impliquer dans les CC et comment ils retirent des gratifications de leur implication. Nous cherchons donc à décrire les interactions entre des institutions, les CC, et leurs membres.

Les institutions

La sociologie française des institutions politiques offre, grâce au concept de rôle, une piste d'analyse fructueuse pour comprendre la relation entre l'institution et l'individu. L'institution est définie comme « un système d'attentes réciproques, dont la stabilité est garantie par des règles et règlements, ou par des dispositifs de repérage et de classement » (Lagroye, François, et Sawicki 2012, 143). L'individu dans l'institution, c'est d'abord son assignation à une position, définie par ses rapports de domination et d'interdépendance avec d'autres positions. En outre, l'institution exige que les individus se conforment à une série de règles de conduite, selon leur position. Le rôle est donc un « ensemble des 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). Les membres d'institutions intègrent les attentes qui pèsent sur eux et ajustent leur comportement au fil d'interactions sociales répétées. En outre, les institutions établissent des rapports de pouvoir entre les rôles. Ainsi, occuper une position dans une institution permet à l'un·e d'exercer une contrainte sur le comportement d'autrui, et oblige l'autre à s'y plier. Les institutions créent donc des dispositifs de domination, par lesquels « une minorité se voit réserver le droit de gouverner en vertu de qualités qui lui sont reconnues » (Lagroye, François, et Sawicki 2012, 134). Elles attribuent à certains individus l'autorité d'agir sur l'institution et le groupe.

On admet également des individus qu'ils entretiennent une certaine distance ou réflexivité dans leur rapport à l'institution. Cela leur permet de remettre en question leur rôle, leur positionnement

dans la hiérarchie institutionnelle, et ultimement de violer les règles de conduite qui leur sont imposées. Pour Lagroye, la distance avec le rôle est non seulement un mécanisme de préservation de l'autonomie, mais aussi un signe de l'apprentissage des règles : « la "prise de rôle" institutionnel est un processus d'appropriation des savoir-faire et d'acquisition des connaissances requises, dont la "réussite" tient au double mouvement d'identification et de distanciation que permettent ses usages différenciés en des situations d'interaction diverses » (Lagroye, François, et Sawicki 2012, 146). Néanmoins, l'exercice du rôle se fait surtout de manière routinière. Les comportements associés à un rôle sont intégrés par les acteurs au point de constituer le seul registre légitime d'actions face à une variété de situations rencontrées dans l'institution.

Les institutions sont également un ensemble de croyances collectives qui donnent un sens aux comportements attendus (Dulong 2012). Les rôles désignent non seulement un ensemble de pratiques et des rapports de pouvoir, mais aussi leur cadre de signification. Les motivations des individus ont donc un fondement institutionnel, puisque les divers rôles qu'ils endossent sont associés à des buts, des modèles et des idéaux, lesquels sont incorporés lors de la prise de rôle. De plus, les institutions organisent les motivations des agent·es, mais aussi les gratifications et les sanctions qu'elles et ils reçoivent dans l'exercice de leur rôle et qui les incitent à agir conformément à ses exigences. Les institutions allouent donc des ressources aux actrices et acteurs en fonction de leurs rôles, et ces ressources peuvent être exploitées et accumulées au sein de l'institution (Lagroye, François, et Sawicki 2012).

Les institutions ne sont ni omnipuissantes, ni cohérentes, ni permanentes. D'abord, le terme « d'institutionnalisation », fréquemment utilisé en science politique, laisse entendre que certains systèmes d'attentes sont plus forts que d'autres. Cela a une incidence sur le comportement des individus placés dans des situations qui ne sont pas encadrées par des règles claires. En effet, la

psychologie sociale nous informe que de telles situations accordent aux agent·es une plus grande autonomie, mais rendent les conflits plus fréquents (Jennstål 2018). Ensuite, les institutions ne sont pas cohérentes. Elles organisent la coopération entre leurs membres, mais les placent aussi en situation de conflit. Parfois, il s'agit de conflits pour des positions et des ressources, mais l'on peut aussi lutter pour redéfinir les règles et les représentations dominantes de l'institution (Dulong 2012). Par ailleurs, les sociétés sont des espaces multi-institutionnels, et chaque système ou champ social est composé de nombreuses institutions et organisations qui peuvent entrer en conflit et qui opèrent selon des légitimités distinctes et parfois contradictoires. Enfin, les institutions peuvent évoluer sous l'impulsion de changements sur le long terme et de ruptures rapides, qui peuvent être exogènes ou endogènes (Dulong 2012). Dans notre cas, il importe de souligner que les institutions participatives peuvent être renégociées et réinterprétées sous l'impulsion des luttes « micropolitiques » qui s'y déroulent (Barnes, Newman, et Sullivan 2007), comme elles peuvent faire l'objet de réorganisations radicales par le haut.

Motivations et gratifications

Les motivations sont les reflets des structures institutionnelles de gratifications et de sanctions, qui ont été intégrées comme des fins à atteindre ou à éviter. Ainsi, toutes les motivations examinées lors de la recension des écrits peuvent être liées aux bénéfices que les individus retirent des dispositifs participatifs. L'enrichissement cognitif, les bénéfices symboliques ou matériels, l'acquisition de capital social, ou l'accomplissement d'un devoir civique sont les bénéfices que les participant·es retirent de l'exercice de leur rôle.

Les motivations des individus peuvent s'inscrire ou non dans les représentations dominantes de leur rôle actuel. Par exemple, « les participant·es rêvé·es » des BP seraient investis d'un souci du devoir. En même temps, plusieurs individus qui s'impliquent dans un BP sont aussi animés par les

motifs de l'enrichissement cognitif, de la sociabilité, et de l'intérêt personnel, lequel contrevient directement aux principes de la démocratie participative (Mazeaud et Talpin 2010). Cette pluralité de motifs illustre que les croyances dominantes rattachées à une institution ne déterminent pas totalement les comportements et les croyances des actrices et acteurs qui y jouent un rôle. Les croyances collectives, à l'échelle de la société, légitiment certes l'existence des institutions et les rendent « naturelles ». Toutefois, les représentations que se font les agent·es des institutions sont toujours plus complexes et plurielles que les « représentations cristallisées » qui circulent dans la société et qui sont sanctionnées par l'institution (Lagroye, François, et Sawicki 2012, 153). Cela s'explique notamment parce que les individus n'occupent pas qu'un seul rôle. Les individus sont en rapport avec de nombreuses institutions, qui imposent chacune leurs propres comportements. Par exemple, on peut être enseignante, déléguée syndicale et membre du comité consultatif EHDAA. Chaque institution, la profession enseignante, le syndicat, et le comité consultatif, est assorti de représentations et de comportements distincts, qui entrent parfois en contradiction.

Un cas présenté sous le motif de l'intérêt personnel par Mazeaud et Talpin illustre ce phénomène. Une étudiante rapporte avoir participé au budget participatif pour obtenir des équipements sportifs pour son club de musculation : « on a un club de muscu au lycée, on voulait du matériel. On y est allé, on a participé. On a obtenu le matériel. Maintenant on en profite. On a obtenu ce qu'on voulait. Alors cette année j'm'en fous, je participe pas » (Mazeaud et Talpin 2010, 367). Ici, l'étiquette « intérêt personnel » n'est que partiellement exacte. Assurément, elle indique une motivation et un comportement contraires aux normes du BP. Toutefois, l'intérêt de la lycéenne s'inscrit aussi dans un autre régime d'attentes, soit celui du club de muscu, un autre collectif où le comportement décrit sera non seulement acceptable, mais souhaitable. De même, Font, Pasadas, et Fernandez-Martinez ont raison de souligner que l'engagement ne se fait pas seulement sur une base personnelle, mais

organisationnelle (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021). Les motivations pour la prise d'un nouveau rôle sont souvent à mettre à relation avec un autre rôle, que celui-ci s'inscrive dans la même institution ou non. Par exemple, on peut devenir représentant·e citoyen·ne d'un comité territorial parce qu'on est membre d'une association de défense de droit au logement et que cela est requis ou attendu dans l'organisation.

Si l'on peut faire un usage détourné ou connexe des institutions, notamment pour atteindre des buts associés à un autre rôle, il demeure que les représentations dominantes d'une institution valorisent certains motifs et comportements, et qu'elles constituent ses normes. Contrevenir à ces normes s'assortira de sanctions plus ou moins violentes. Ainsi, on peut formuler l'hypothèse qu'il est acceptable de se présenter aux assemblées des BP pour fréquenter ses voisins ou en apprendre davantage sur les politiques municipales, mais que ces motifs doivent demeurer secondaires au devoir civique. Tant qu'ils demeurent dans cette position, la fonction démocratique dominante du BP n'est pas menacée. Dans cette même logique, « l'intérêt personnel » contrevient directement aux motifs admis de la participation citoyenne. Si jamais il est révélé par un geste malheureux, il sera donc accueilli par la réprobation sociale. Un·e participant·e au motif perçu comme « intéressé » devra ainsi dissimuler ses intentions, peut-être en faisant passer sa proposition comme relevant du bien commun. Ainsi, l'on comprend que le rôle de « participant·e » au BP demeure une contrainte commune et objectivée. Peu importe ses motivations, il faudra présenter ses propositions en référence à l'intérêt général et se conformer au cadre institutionnel dominant pour tirer des bénéfices de l'institution participative.

Bref, les institutions sont des systèmes d'attentes réciproques, des dispositifs de domination et des structures de comportements, de croyances, de récompenses et de punitions. Les motivations des agent·es sont des produits institutionnels et reflètent les possibilités de gratification qu'ils trouvent

dans l'exercice de leur rôle. Ce sont certes des croyances individuelles, mais celles-ci s'inscrivent invariablement dans des régimes d'attentes. La compréhension de l'engagement des participant·es demande donc la description du rôle de représentant·e citoyen·ne, tel qu'il s'inscrit dans l'institution participative qu'est le CC. L'exposition des comportements attendus des membres du CC, des gratifications leur étant accessibles et des représentations dominantes liées à l'institution participative permettra de cerner les limites et les possibilités associées à ces rôles. L'identification des rapports de pouvoir qui existent à l'intérieur du comité consultatif, et entre le CC et l'administration, aidera à mieux comprendre les deux contraintes associées aux comités consultatifs, soit leur légitimité démocratique faible et leur manque d'influence. Pour comprendre l'engagement participatif, il faut toutefois s'intéresser aux individus eux-mêmes, et au processus dynamique qu'est la prise de rôle.

Prise de rôle

La prise de rôle est d'une part l'appropriation des savoirs pratiques y étant associés, d'autre part l'identification ou la distanciation avec le rôle (Lagroye, François, et Sawicki 2012). Ce processus varie d'un individu à l'autre, et amène les agent·es sociaux à exercer un même rôle de manière différente. On observe que les individus ne conçoivent pas leurs rôles de la même manière, ce qui a un grand impact sur leurs actions. Par exemple, la décision des parents de s'impliquer à l'école de leur enfant repose sur la conception de leur rôle. On attribue les variations dans la construction du rôle à leurs socialisations dans des milieux différents (famille, école, communauté scolaire) (Hoover-Dempsey et Sandler 1997). C'est d'ailleurs ce que propose la sociologie de Pierre Bourdieu avec le concept d'habitus. Les habitus sont « des systèmes de dispositions durables et transposables » et « des principes générateurs de pratiques et de représentations qui peuvent être objectivement adaptées à leur but sans supposer la visée consciente des fins » (Bourdieu 1980).

L'habitus est le produit du positionnement actuel et passé de l'individu dans l'espace social. Dépendamment de ses conditions d'existence, certains objectifs ou certaines positions sont atteignables, d'autres non. L'habitus génère les « espérances subjectives » en accord avec ces conditions de manière à rendre l'impossible impensable et le possible souhaitable (Bourdieu 1980). L'habitus n'est pas un mécanisme d'ajustement automatique, mais bien un ensemble de schémas de pensée qui sont historiquement et socialement construits et transmis, et qui garantissent la reproduction sociale. Ainsi, l'habitus permet ou empêche l'identification à un rôle et la motivation à le tenir. Pour reconnaître les habitus des participant·es, notre objectif sera d'identifier si certaines dispositions (pratiques et représentations) facilitent ou empêchent la prise de rôle, et si elles sont rattachées à une classe ou à un groupe social particulier.

L'habitus est une forme incorporée du capital. C'est-à-dire que les dispositions acquises par l'évolution dans le monde social ne sont pas uniquement des attitudes et des croyances, mais aussi des ressources qui peuvent être accumulées et utilisées. Bourdieu propose qu'il existe trois types de capitaux : soit le capital culturel, le capital économique et le capital social. Le capital économique représente les ressources économiques, tandis que le capital culturel se réfère à la culture et l'éducation d'un individu. Le capital culturel varie d'un champ à l'autre et désigne les savoir-faire qui lui sont propres. Lorsqu'un capital culturel est reconnu dans l'ensemble de la société, il est alors un capital symbolique. Le capital culturel existe sous des formes non incorporées, notamment celles qui sont des marques de reconnaissances institutionnalisées, comme les diplômes. Enfin, le capital social est l'ensemble des liens sociaux d'un individu, dont il peut extraire des ressources (Bourdieu 2018).

Les individus utilisent et reçoivent ces différentes formes de capital lorsqu'ils exercent leur rôle. Lorsqu'un·e actrice ou acteur est doté·e des capitaux qui sont les mieux adaptés à sa position, elle

ou il pourra plus aisément apprendre son rôle et l'exercer avec succès. Il sera donc important d'identifier quels capitaux sont mobilisés et accumulés dans l'exercice du rôle de participant·e. Afin de préciser l'analyse, nous aurons recours à des sous-catégories de capital culturel, qui sont spécifiques à la réalité des comités consultatifs. Nous distinguerons les savoirs d'usage, les savoirs professionnels, ainsi que les savoirs et les capitaux bureaucratiques. Le savoir d'usage se réfère aux connaissances que développe une personne usagère dans ses interactions avec les services publics, tandis que les savoirs professionnels sont acquis dans le cadre de l'exercice d'une profession (Nez 2011). Le capital bureaucratique se réfère aux savoirs experts liés aux professions de l'administration publique, mais aussi aux connaissances fines de ce monde social et aux capacités de mobiliser des individus issus de ce monde (Dulong, France, et Le Mazier 2019). Il inclut donc des formes de capital social et de capital culturel.

Ensemble, les dispositions et les ressources des individus permettent de comprendre leur engagement, car elles expliquent qu'ils aient eu la motivation et les capacités de participer dans un comité consultatif. Elles donnent aussi la possibilité de rendre compte des différentes trajectoires d'engagement. Par exemple, dans le cas de nouveaux conseils citoyens parisiens, les représentant·es les plus compétent·es en matière de politiques municipales privilégient la proposition de solutions techniques plutôt que la promotion d'initiatives citoyennes. Leur vision du conseil s'impose et devient la représentation dominante du rôle de conseiller et de conseillère. Cela conduit les autres citoyen·nes à se retirer du conseil ou bien à entrer en conflit avec les nouveaux « gardiens de l'institution » (Petit, Bilella, et Arhip-Paterson 2019). On voit dans cet exemple que la façon de concevoir le rôle et de l'exercer est tributaire des ressources et des dispositions personnelles. Par ailleurs, cet exemple illustre que l'institutionnalisation laisse une

plus grande autonomie aux agent·es sociaux et génère des conflits concernant la définition des fonctions principales de l'institution.

Pour conclure, nous expliquons l'engagement comme le résultat d'une prise du rôle de représentant·e citoyen·ne réussie, qui repose sur certaines croyances, motivations, savoirs pratiques (les dispositions) et ressources personnelles. L'exercice du rôle doit fournir à l'individu des gratifications suffisantes, qui répondent à ses motivations. Le rôle est compris comme une structure de comportements, de représentations, de gratifications et de sanctions associée à une position dans une institution. Notre objectif est d'expliquer dans quelle mesure l'exercice du rôle de représentant·e citoyen·e est possible même s'il a lieu dans les comités consultatifs, soit des dispositifs participatifs caractérisés par un manque d'influence et de représentativité, ainsi que par une légitimité incertaine. Nous souhaitons identifier comment les participant·es perçoivent les faiblesses du dispositif participatif et comment celles-ci contraignent leur action politique. Nous identifierons aussi comment les participant·es ajustent leurs comportements et leurs croyances aux limites du CC afin d'y trouver des gratifications suffisantes pour justifier leur engagement. À cette fin, nous analyserons des entretiens menés avec des membres de comités consultatifs québécois qui œuvrent à l'amélioration des services aux élèves handicapés ou en difficulté scolaire.

Chapitre 2 – La participation publique dans le champ de l’adaptation scolaire

Puisque les comités consultatifs (CC) manquent généralement d’influence et de légitimité démocratique, s’impliquer dans un tel dispositif ne semble pas être une activité gratifiante. Il s’agit pourtant d’une forme répandue de participation citoyenne, qui a été l’objet de peu de recherches. L’étude du cas des comités consultatifs des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d’adaptation et d’apprentissage (comités EHDAA), des CC rattachés aux centres de services scolaires québécois, permet de mettre en lumière la prise de rôle des représentant·es citoyen·nes dans les institutions consultatives et de comprendre les raisons de l’engagement de leurs participant·es. Les comités EHDAA sont composés de parents, de professionnel·les de l’éducation, et de représentant·es d’organismes externes. Ils ont pour objectif de conseiller les centres de services scolaires (CSS) sur leurs diverses politiques qui touchent les élèves en situation de handicap ou de difficulté scolaire. Dans ce chapitre, nous justifions le choix de ce cas et l’usage d’une comparaison entre deux comités différents. Notre méthodologie repose sur l’analyse d’entretiens semi-dirigés. Ensuite, nous présentons quelques éléments du contexte québécois de notre étude : le fonctionnement du système scolaire, la participation parentale et l’évolution des politiques d’adaptation scolaire.

Les comités EHDAA

Avant de choisir d’étudier les comités EHDAA, nous nous sommes intéressé au système d’éducation québécois, qui est un objet de recherche pertinent et accessible pour l’étude de la participation citoyenne. L’éducation et la santé sont les deux postes de dépense les plus importants du gouvernement provincial et constituent pour Hamel et Jouve le cœur du « modèle québécois » de gouvernance et de participation citoyenne (Hamel et Jouve 2006). La participation citoyenne est

bien développée dans le système d'éducation, puisque des représentant·es parents sont présent·es dans chacune des quelque 2400 écoles publiques québécoises et dans chacun des 72 centres de services scolaires ou commissions scolaires québécois (Gouvernement du Québec 2022; Ministère de l'Éducation du Québec 2023). L'apparition des comités de parents remonte à 1971, ce qui en fait aussi une forme particulièrement ancienne et pérenne de démocratie participative. Pourtant, la participation des parents a fait l'objet de très peu d'études, en science politique comme en sciences de l'éducation (Hamel et Jouve 2006; Lacroix 2012). En nous penchant sur les comités EHDAA, nous contribuons à mettre en lumière cette forme d'engagement citoyen, qui demeure sous-étudiée, à tout le moins au Québec.

Nous avons choisi d'examiner deux des 69 comités EHDAA³ qui existent à travers la province du Québec. La comparaison de deux cas comporte plusieurs avantages. Elle limite la probabilité d'étudier un cas déviant, soit un comité dont le fonctionnement différerait en plusieurs points des autres comités EHDAA, et des CC plus généralement. La comparaison permet d'identifier les éléments communs aux deux comités étudiés et de valider qu'un phénomène observé dans un CC se retrouve aussi dans un second CC. Elle permet aussi d'examiner partiellement dans quelle mesure les comités EHDAA varient dans leur design et leur fonctionnement, ainsi que d'étudier comment ces variations influencent la participation citoyenne.

Les comités EHDAA se conforment à notre définition des CC. Il s'agit d'organismes permanents qui ont pour vocation de conseiller sur leurs politiques d'adaptation scolaire les centres de services scolaires (CSS), des organisations administratives intermédiaires du système scolaire québécois. Les comités EHDAA sont composés majoritairement de membres parents, et donc de

³ Les commissions scolaires et le centre de services à statut particulier ne semblent pas dotés de comités EHDAA, d'après leur site Internet. Les 69 autres centres de services francophones et commissions scolaires anglophones sont légalement obligés d'instaurer un tel comité.

représentant·es citoyen·nes. Ils incluent aussi des représentant·es d'organismes externes, qui sont choisi·es par le conseil d'administration du CSS et des représentant·es des professionnel·les employé·es par le CSS, choisi·es par leur syndicat. De plus, une collecte documentaire, une revue de presse et une recension des écrits scientifiques, réalisées avant le début de nos entretiens, ont permis d'établir que le design des comités EHDAA est typique des CC à plusieurs égards, ce qui indique que leurs participant·es devraient rencontrer les limites démocratiques communes aux CC. En effet, la littérature sur les comités consultatifs établit un lien clair entre le design participatif des CC et leurs qualités démocratiques (Galais et al. 2021).

Le mandat limité du comité EHDAA, tel que défini par la *Loi sur l'instruction publique*, laisse présager que ses effets sont restreints. Le comité a comme responsabilité de formuler des avis sur quelques politiques du CSS : la politique d'organisation des services éducatifs aux élèves HDAA, l'affectation des ressources financières aux élèves HDAA et le plan stratégique du CSS (le plan d'engagement vers la réussite). Il doit réviser des rapports que le CSS est tenu de lui soumettre et il peut aussi se prononcer sur l'application du plan d'intervention d'un élève particulier⁴. Toutefois, selon la loi, il ne détient pas le pouvoir de proposer des modifications à d'autres politiques qui touchent les élèves HDAA, par exemple celles qui concernent l'organisation du transport scolaire ou du service de garde. Par ailleurs, le comité n'a pas le mandat de proposer des changements aux routines administratives et règlements du CSS.

Le cadre légal ne précise pas non plus comment les CSS sont censés intégrer les avis des comités EHDAA dans leur prise de décision. La *Loi sur l'instruction publique* n'explique pas quelle devrait être l'influence des CC sur les politiques publiques, et même s'ils devraient en avoir une. En

⁴ *Loi sur l'instruction publique*. RLRQ, c. I-13.3, art. 186.

l'absence d'un mandat large et d'un arrimage clair à la prise de décision, l'influence des comités EHDAA sur le fonctionnement de l'administration publique apparaît limitée et incertaine. En outre, les comités EHDAA ne sont que très rarement mentionnés dans la littérature scientifique en éducation. Dans les études de Lacroix sur les commissions scolaires (devenus récemment des CSS) et de Gonçalves et Lessard sur l'évolution des politiques d'adaptation scolaire, on reconnaît leur existence, mais on ne leur attribue ni un rôle significatif ni des impacts quelconques sur les politiques publiques (Lacroix 2012; Gonçalves et Lessard 2013).

Une revue de presse de 107 articles portant sur les comités EHDAA révèle toutefois que leurs activités dépassent parfois les tâches leur étant assignées par la loi. Les comités EHDAA organisent occasionnellement des événements, tels que des conférences, des semaines de sensibilisation ou des soirées d'information (Boyer 2008; L'Éveil 2013; Journal le Guide 2015; Gobeil 2015; Le Quotidien 2016). Les membres des comités EHDAA ont rarement une présence médiatique, mais ils prennent parfois position dans des débats publics. Ils expriment alors des revendications ou des griefs à l'égard d'un CSS ou du gouvernement québécois, lesquels concernent par exemple la répartition des élèves dans les différentes écoles publiques de leur région et les politiques d'austérité du gouvernement (Pion 2008; Demers 2009; Bélanger 2012; Pion 2015; Champagne et Pion 2015; Lamarre 2016). Les représentant·es parents expriment aussi parfois leur soutien à l'administration locale (Mailhot 2015). Même si les activités des comités dépassent leur mandat légal, dans l'ensemble, elles semblent exercer peu d'influence sur les politiques publiques (Dion-Viens 2010).

Cette revue de presse permet aussi de confirmer que les comités EHDAA n'ont pas fait l'objet d'une « rénovation » démocratique récente, qui les aurait transformés en des dispositifs participatifs

exemplaires et particulièrement efficaces. Ainsi, les caractéristiques des comités EHDAA apparaissent typiques des CC.

Sélection des cas et des participant·es

Les deux comités EHDAA à l'étude ont été retenus parce que leurs participant·es étaient accessibles et parce que les comptes rendus des réunions et des listes des membres du CC étaient disponibles. Les deux CSS sélectionnés se situent en milieu urbain et sont significativement plus gros que la moyenne des CSS québécois⁵. Il est probable que les CC sélectionnés ne soient pas représentatifs de l'ensemble des comités EHDAA.

Pour ce qui est des entrevues, neuf individus ont été rencontrés par CC étudié, pour un total de dix-huit personnes. L'échantillon est majoritairement composé de représentant·es citoyen·nes, soit treize parents, en plus de représentant·es de l'administration et de représentant·es d'organismes externes, lesquelles ont été inclu·es afin de peindre un portrait plus complet du fonctionnement des CC et de leur influence sur les politiques publiques. Nous avons ainsi rencontré les personnes à la direction des services éducatifs des CSS retenus. Dans un CSS, la personne à la direction des services n'était en poste que depuis une année, nous avons donc aussi interviewé la personne à la direction adjointe, qui y travaillait depuis plus longtemps, plutôt qu'un parent. Nous avons aussi rencontré deux représentant·es d'organismes externes : l'un était professeur d'université, l'autre était présidente du conseil d'administration d'un organisme à but non lucratif, lequel œuvre pour l'inclusion à la vie active de jeunes en situation de handicap.

Afin d'obtenir des témoignages plus précis, nous avons préféré interviewer des gens qui étaient impliqués dans les CC ou dans l'administration publique au moment de l'étude. Nous avons

⁵ Par souci de confidentialité, les CSS ne sont pas identifiés.

également priorisé le recrutement de gens qui sont demeurés engagés plus longtemps et qui ont occupé des fonctions de leadership dans le comité, car nous supposons que les participant·es expérimenté·es auraient une meilleure compréhension de l'institution à laquelle ils participent, et que leurs perspectives seraient moins susceptibles d'être influencées par des conjonctures particulières. Cela nous est apparu particulièrement important dans le contexte de notre étude. En effet, deux chocs majeurs ont récemment bouleversé les opérations des CSS : la pandémie de COVID-19 et la réforme de la gouvernance scolaire de 2020, où les élections scolaires ont été abolies et où les commissions scolaires ont été transformées en centres de service scolaires. L'essentiel des témoignages des participant·es porte sur la période 2019-2023, mais puisque certain·es d'entre elles et eux ont été impliqué·es pendant des années, quelques entretiens couvrent des événements datant des années 2000 ou 2010. En général, nous constatons que les gens aux parcours d'engagement brefs sont moins représentés dans notre échantillon. Quelques participant·es des comités EHDAA ne terminent pas leur mandat de deux ans, mais nous n'avons rencontré aucun individu dans cette situation. Les parents de l'étude se sont impliqués pour une durée moyenne d'un peu plus de quatre ans et une durée médiane de trois ans (la durée d'engagement allant de moins d'un an à 11 ans). Au moment de l'entrevue, huit d'entre eux étaient encore actifs sur le comité et cinq ne l'étaient plus.

Techniques de collecte des données

Nous avons commencé notre collecte de données par une revue de presse de 107 articles incluant le terme « comité EHDAA ». Les articles, trouvés sur la base de données Eureka, sont tous rédigés en français et datent de 2002 à 2023. Le corpus de notre collecte documentaire inclut aussi la *Loi sur l'instruction publique* ainsi que les règlements internes et les comptes rendus des CC étudiés. Dans un cas, les comptes rendus sont disponibles à partir de 2017-2018, dans l'autre, à partir 2020-

2021. Il s'agit de résumés des réunions, qui comptent entre cinq et quinze pages. L'analyse de ces documents nous a permis de mieux cerner l'objet d'étude et d'élaborer des questions pertinentes et précises à poser aux personnes interviewées. L'examen des comptes rendus a notamment fait ressortir les activités principales des CC étudiés et plusieurs enjeux récurrents de leurs réunions. Certaines données rassemblées à ce moment sont aussi pertinentes pour l'analyse du contexte et du design institutionnel des CC.

Au cours de la réalisation des entrevues, nous avons souhaité ajouter l'observation non participante à notre démarche empirique. Des séances d'observation non participante des réunions des comités EHDAA auraient été pertinentes à notre recherche, car elles auraient permis la récolte de données additionnelles sur les interactions entre les membres des CC. Toutefois, nous n'avons pas pu obtenir l'approbation éthique à la modification de notre projet avant le congé scolaire estival, au cours duquel les activités du comité ont été interrompues et pendant lequel nous avons terminé l'analyse de nos données et commencé la rédaction de ce mémoire.

Les entretiens constituent donc notre principale méthode de collecte de données. Ils s'inscrivent dans une approche sociologique compréhensive, selon laquelle les individus sont les producteurs actifs des phénomènes et des institutions sociales (Kaufmann 2004, 23). Cette approche s'intéresse à la signification que les actrices et acteurs donnent à leur action, et elle soutient que toute structure politique a un fondement microsociologique (Grassi 2005). La démarche compréhensive interprète et explique les phénomènes sociaux à partir des perspectives des individus qui les produisent. Les entretiens sont donc utiles pour « comprendre les logiques de la participation politique » et « le fonctionnement des institutions » (Coman et al. 2016, 110). Les entretiens permettent une analyse contextualisée de l'engagement citoyen et des dispositifs participatifs en les situant dans leur espace social et institutionnel. Ils permettent aussi de « documenter de manière moins abstraite et

plus suggestive que ne le font les corrélations statistiques (...) la diversité des rapports à la politique », et dans notre cas, aux CC (Gaxie 2002). La méthode choisie permet de comprendre le sens que donnent les représentant·es citoyen·nes à leur engagement politique, et de replacer les motifs de la participation à l'intérieur des dynamiques sociales qui engendrent et entretiennent l'implication citoyenne, plutôt que de les assimiler à des caractéristiques individuelles.

Les individus ciblés pour les entretiens semi-dirigés ont été contactés par courriel ou par messagerie privée sur un réseau social (Facebook ou LinkedIn). Deux guides d'entrevue ont été préparés en amont : un pour les parents et représentant·es d'organismes externes, l'autre pour les fonctionnaires. Les questions des guides portent sur les motifs de la participation, sur le fonctionnement et l'influence des CC, et sur le rôle des participant·es à l'intérieur du comité. Certaines questions ont été élaborées en fonction des réponses des autres participant·es, afin d'obtenir leur point de vue sur un détail ou un événement particulier. Seize participant·es ont choisi de réaliser les entrevues en visioconférence, les deux autres ont opté pour un entretien en personne. Toutes les entrevues ont été enregistrées et retranscrites. Dans les transcriptions, nous avons aussi inclus certaines métadonnées, soit les éléments non textuels de l'entrevue, comme les silences, le lieu de l'entrevue et le ton des personnes interviewées (Fujii 2018).

Par ailleurs, les données issues de l'entretien doivent être comprises comme le produit d'un contexte social particulier, et donc de relations de pouvoir et de régimes d'attentes (MacLean 2013). Ainsi, les questions posées aux personnes interviewées, comme le projet de recherche, sont informées par les perspectives disciplinaires et les affinités théoriques du chercheur. Par exemple, une bonne partie des questions posées lors des entrevues visent à répertorier le fonctionnement des comités EHDAA, et à qualifier l'influence des participant·es, tandis qu'une plus faible portion des entretiens tente de replacer la participation des représentant·es citoyen·es à l'intérieur d'un récit

biographique et d'une trajectoire de vie (Gaxie 2002; Gauthier 2019). Ce choix méthodologique concorde avec le cadre théorique, mais il oriente l'analyse et détermine ses limites.

De plus, le fait d'être un homme qui n'est pas en situation de handicap et qui n'a pas d'enfant crée aussi forcément une certaine distance avec les onze mères et deux pères interviewé·es, sans que cette distance représente forcément une barrière à l'étude. Lors des entretiens, les sujets abordés avec les parents sont souvent très personnels et parfois sensibles, puisqu'ils concernent les expériences et difficultés de leurs enfants à l'école, et leurs propres interactions et conflits avec les services sociaux et le système d'éducation. Le fait d'être un *outsider* dans ce contexte limite notre compréhension de la réalité matérielle quotidienne et de l'imaginaire collectif propres aux parents d'enfants en situation de handicap et de difficulté d'adaptation et d'apprentissage (Rapp et Ginsburg 2011), et nous empêche d'aborder ces sujets dans un rapport de co-construction avec les personnes rencontrées (Tabatabai 2020). En outre, notre connaissance de la littérature scientifique sur l'éducation inclusive et les études du handicap était très limitée avant le début du projet de recherche. Nous nous sommes intéressé à cette littérature au fil du projet, mais au moment des entrevues, il nous manquait parfois certaines clés d'analyse pour aborder les parcours des parents rencontrés.

Il importe aussi de souligner que le public au centre de l'étude, soit les élèves en situation de handicap ou de difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, est absent de tout notre processus de recherche. Cela reflète la composition du comité EHDAA. Une des caractéristiques de la marginalisation des personnes en situation de handicap est qu'ils ne sont pas traités comme des sujets autonomes avec leurs propres aspirations et opinions politiques, mais comme des êtres dépendants de l'altruisme du reste de la société (Orsini 2012). En l'absence des voix des élèves en situation de handicap et de difficulté scolaire, il faut être attentif à ne pas considérer les nombreuses

revendications de représentation proposées par les membres du comité EHDAA et de l'administration comme les expressions toujours justes de leurs intérêts.

Techniques d'analyse des données

Notre cadre théorique présente les institutions comme des systèmes de rôles et la participation comme une prise de rôle, qui repose sur diverses dispositions et ressources individuelles. Ainsi, notre grille d'analyse vise d'abord l'identification des positions de ses membres, et des comportements attendus, des représentations dominantes, et des gratifications et sanctions associées à ces positions. Ensuite, nous examinons dans quelle mesure les contraintes associées aux CC, leur manque de représentativité et de légitimité démocratique et leur influence limitée se manifestent concrètement dans les comités EHDAA. Pour comprendre l'engagement participatif, nous mettons en dialogue ces contraintes institutionnelles avec les ressources et les dispositions des actrices et des acteurs, soit les représentations qui permettent l'exercice et la prise de rôle, en particulier les motifs de la participation. Nous souhaitons explicitement décrire comment la prise du rôle de représentant·e citoyen·e est possible en présence des contraintes associées aux CC faibles. Les sous-catégories précises utilisées pour l'analyse ont été élaborées à l'aide de la recension des écrits, mais aussi de manière inductive à partir des entretiens. Maintenant que les principaux choix méthodologiques ont été exposés, il nous apparaît pertinent de présenter brièvement le système scolaire au Québec et le champ de l'adaptation scolaire, afin de comprendre le contexte politique du comité EHDAA.

Le système scolaire au Québec

Le système scolaire québécois public est organisé en trois paliers⁶, soit le ministère de l'Éducation, les centres de services scolaires (ou commissions scolaires anglophones ou à statut particulier) et les établissements. Le ministère dicte les grandes orientations politiques et pédagogiques de l'école québécoise, il contrôle son budget et il distribue les ressources financières aux instances intermédiaires. En plus, le ministère « veille à la qualité des services éducatifs », notamment par la désignation des indicateurs de réussite éducative pour la province⁷.

Ensuite, les centres de services scolaires « soutiennent et accompagnent » les établissements d'enseignement (Gouvernement du Québec 2022). Il s'agit d'organisations administratives intermédiaires qui s'occupent principalement de l'attribution des « ressources financières, matérielles et humaines » aux établissements de leur territoire et de la gestion des services éducatifs, selon les besoins exprimés par les établissements, mais aussi selon des critères visant à assurer une équité entre des milieux aux profils socio-économiques variables⁸. La gestion des services éducatifs inclut les services aux élèves HDAA prodigués par les technicien.nes en éducation spécialisée, les psychologues, les orthophonistes, les psychoéducatrices et psychoéducateurs, les ergothérapeutes, les conseillères et conseillers pédagogiques, entre autres professionnels (Rapport annuel 2021-2022 du CSS 2). De plus, les CSS sont responsables de l'entretien et de la construction des immeubles occupés par les établissements, et de la répartition des élèves dans les établissements selon les critères d'inscription qu'ils choisissent⁹. Les CSS

⁶ À l'exception de l'éducation supérieure, dont l'organisation n'est pas présentée ici.

⁷ *Loi sur l'instruction publique*. RLRQ, c. I-13.3, art. 459.

⁸ *Loi sur l'instruction publique*. RLRQ, c. I-13.3, art. 207.1

⁹ *Loi sur l'instruction publique*. RLRQ, c. I-13.3, art. 243 et 266.

gèrent non seulement les formations générales primaires et secondaires, mais aussi les formations professionnelles et les formations générales pour les adultes.

Les CSS sont également dotés d'un mandat de surveillance et de contrôle des établissements, dans une logique de gestion axée sur les résultats. Ainsi, ils sont chargés d'établir des orientations stratégiques, des politiques et des règlements, auxquels les établissements doivent se conformer, et de vérifier si ceux-ci, en plus des règlements et politiques ministérielles, sont bien appliqués. À titre d'exemple, le CSS rédige le plan d'engagement vers la réussite (PEVR, un plan stratégique quinquennal) et la politique d'organisation des services éducatifs aux élèves HDAA¹⁰. Les choix politiques des CSS demeurent réglementés et surdéterminés par le ministère de l'Éducation. Par exemple, le PEVR doit utiliser les indicateurs nationaux et intégrer les cibles du ministère de l'Éducation. Selon l'enjeu en question, la marge d'autonomie du CSS est plus ou moins limitée (Lacroix 2012). Néanmoins, les CSS demeurent des acteurs importants de la mise en œuvre des politiques scolaires. En effet, les CSS interprètent et traduisent les politiques nationales dans leurs propres réglementations et dans leurs activités quotidiennes, ce qui contribue à créer un cadre de référence pour l'ensemble des établissements que les CSS chapeautent (Lessard et Desjardins 2009).

Les CSS sont issus de la réforme du système d'éducation introduite par la *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*¹¹. Cette réforme, réalisée par le gouvernement composé des membres de la Coalition Avenir Québec, a transformé les anciennes commissions scolaires francophones en CSS¹². Les

¹⁰ *Loi sur l'instruction publique*. RLRQ, c. 1-13.3, art. 209.1 et 235.

¹¹ *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*. LQ. (2020). c.1.

¹² Les commissions scolaires anglophones ont contesté en justice les changements introduits par la *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance*

responsabilités des CSS sont demeurées essentiellement les mêmes, mais leur gouvernance a été profondément reconfigurée. En effet, plutôt que d’être dirigés par un Conseil des commissaires, les CSS sont gouvernés par un conseil d’administration composé de cinq citoyen·nes, de cinq parents et de cinq employé·es du CSS. Auparavant, les Conseils des commissaires étaient composés majoritairement de commissaires élu·es au suffrage universel, en plus de trois ou quatre commissaires parents, et de représentant·es de la communauté choisi·es par le Conseil, si voulu par celui-ci¹³. Un commissaire parent avait d’ailleurs le mandat explicite de représenter les élèves HDAA.

Enfin, les établissements, qui incluent les écoles primaires et secondaires, les centres de formation professionnelle et les centres d’éducation des adultes, sont responsables de produire les services éducatifs auxquels les élèves québécois ont droit. Depuis 1998, les établissements sont directement chargés de mettre en œuvre le projet éducatif national. Ils sont libres de choisir les pratiques pédagogiques qui répondent le mieux à leurs besoins (Brassard 2009). Ainsi, les conseils d’établissement élaborent leur propre projet éducatif, dans le respect du plan d’engagement vers la réussite de leur CSS¹⁴.

La participation parentale

À l’échelle locale, les conseils d’établissement sont composés de parents, d’élèves, de membres du personnel et de représentant·es de la communauté. Ils sont responsables de produire et d’approuver, en collaboration avec la personne à la direction de l’école, des règlements et des plans qui

scolaire. Elles ont eu gain de cause à la Cour supérieure en août 2023 et peuvent donc préserver leur mode de gouvernance (Saint-Arnaud 2023). Ces changements ne s’appliquent pas non plus aux commissions scolaires Kativik et crie, et au CSS du Littoral.

¹³ *Loi sur l’instruction publique*. RLRQ, c. I-13.3, art.143.

¹⁴ *Loi sur l’instruction publique*. RLRQ, c. I-13.3, art. 74 et 109.

concernent la lutte contre l'intimidation et la violence, les règles de conduite et les mesures de sécurité, les services éducatifs, les services extrascolaires et l'utilisation des ressources financières et matérielles mises à leur disposition par le CSS. Ils sont aussi chargés d'élaborer le projet éducatif de l'école¹⁵. Par ailleurs, les parents peuvent aussi constituer un organisme de participation des parents, dont la fonction principale est de faire la promotion de leur collaboration « à l'élaboration, à la réalisation, et à l'évaluation périodique du projet éducatif »¹⁶.

Au niveau des CSS francophones, le comité EHDAA, le comité de parents, et le conseil d'administration sont les trois lieux principaux de participation des personnes usagères. Nous reviendrons plus tard sur le fonctionnement complet du comité EHDAA. Le comité de parents est composé de délégués de chaque école. Par ailleurs, un siège avec droit de vote est réservé à un membre parent du comité EHDAA. Le mandat du comité de parents comprend les responsabilités d'élaborer la politique relative aux contributions financières, de proposer des moyens pour encourager la bonne communication avec les parents et leur participation, de s'exprimer sur les besoins des parents et « sur tout sujet propre à assurer le meilleur fonctionnement possible du centre de services scolaire »¹⁷. Le comité de parents choisit également les membres parents du conseil d'administration. Celui-ci a, quant à lui, un mandat axé sur la supervision « de la gestion efficace et efficiente » du CSS et de la qualité des services éducatifs.

Pour terminer, au palier provincial, la Fédération des comités de parents du Québec, le Regroupement des comités de parents autonomes du Québec et l'Association des comités de

¹⁵ *Loi sur l'instruction publique*. RLRQ, c. l-13.3, art.42, 74 à 95 et 102.

¹⁶ *Loi sur l'instruction publique*. RLRQ, c. l-13.3, art. 96.

¹⁷ *Loi sur l'instruction publique*. RLRQ, c. l-13.3, art. 42 et 102.

parents anglophones du Québec ont pour mission d'aider les comités de parents à travers la province et de porter leur voix au gouvernement et à l'Assemblée nationale.

La politique d'adaptation scolaire

Afin de comprendre dans quels débats peuvent s'inscrire les interventions des parents d'élèves HDAA, il est utile de résumer brièvement le développement de l'adaptation scolaire au Québec. L'enjeu de l'adaptation scolaire s'établit comme une préoccupation politique lorsque l'État prend en charge le système éducatif confessionnel au cours des années 1960 et qu'on reconnaît le droit à une éducation primaire et secondaire universelle. À partir de ce moment, la proportion d'élèves jugés en situation de handicap, en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, ne cesse d'augmenter. De 1969 et 1977, la proportion d'élèves en adaptation scolaire passe de 1,9 % à 8,6 %. Afin de répondre « aux besoins urgents » engendrés par l'augmentation de ces effectifs, c'est un tout nouveau champ professionnel qui se met en place, notamment par l'institutionnalisation des professions d'enseignantes spécialisées et d'orthopédagogues (Duval, Lessard, et Tardif 2005).

L'organisation des services aux élèves en adaptation scolaire se fait alors selon une approche médicale-légale ségrégationniste. Les diagnostics des élèves servent à les catégoriser et à déterminer à quels services ils ont droit. Ce modèle est critiqué puisqu'il mène à la séparation des élèves dans des écoles et des classes « spéciales » et « ordinaires », et à la marginalisation des élèves HDAA. Les approches intégrationniste et inclusive se veulent des réponses à cette ségrégation. L'approche intégrationniste fait de l'incorporation des élèves HDAA en classe ordinaire un des principaux objectifs de l'école. On admet toutefois encore la nécessité de maintenir certains apprentissages différenciés pour satisfaire les besoins de l'élève. De cette philosophie de l'éducation découle le modèle en cascade, qui établit plusieurs catégories d'interventions (soutien en classe ordinaire, classe spécialisée, école spécialisée, milieu hospitalier) afin d'accompagner

l'élève dans son cheminement scolaire (Gris 2014). L'approche intégrationniste est adoptée au Québec vers la fin des années 1970 et la proportion d'élèves en classes et écoles dites « spéciales » diminue grandement à partir des années 1980 (Duval, Lessard, et Tardif 2005). Cette trajectoire se poursuit ensuite, et entre les années 2001 et 2015, la proportion des élèves HDAA en classe spécialisée diminue de 33,9 % à 21,2 % et en école spécialisée de 7,9 % à 4,1 % (Commissions des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) 2018).

L'approche inclusive considère cette approche graduelle insatisfaisante et refuse de repousser à plus tard la suppression de la ségrégation scolaire. Son modus operandi est d'adapter, immédiatement, l'école à l'élève et non l'inverse. Ce que l'on reproche à l'école intégrationniste, c'est précisément le modèle en cascade qui vient finalement justifier la persistance de la ségrégation scolaire et des écoles pour élèves HDAA, puisqu'en pratique plusieurs d'entre elles et eux peinent à progresser vers le programme régulier et qu'elles et ils sont même souvent obligés de « remonter la cascade » vers les classes spécialisées (Gris 2014).

En pratique, l'inclusion se décline selon une vision maximaliste, qui vise à rassembler tous les élèves au sein d'une même classe, peu importe leurs différences, ou selon une vision minimaliste, qui a seulement pour objectif d'inclure tous les élèves dans la même école (Gris 2014). Une approche inclusive n'a jamais été mise en œuvre au Québec. En effet, si plusieurs membres du champ de l'adaptation scolaire s'entendent sur l'idéal de l'incorporation de l'ensemble des élèves au régulier, plusieurs écoles n'accueillent toujours que des « clientèles spécialisées », préservant ainsi la ségrégation scolaire. La loi ne permet toujours que l'intégration dans la mesure où, chez l'élève HDAA, elle « facilite ses apprentissages et son insertion sociale et qu'elle ne constitue pas une contrainte excessive ou ne porte pas atteinte de façon importante aux droits des autres

élèves»¹⁸. Néanmoins, l'approche inclusive demeure un discours de référence à l'intérieur du champ de l'adaptation scolaire.

Les années 1990 et 2000 sont caractérisées par la différenciation pédagogique (Gonçalves et Lessard 2013). La différenciation vise à administrer les services éducatifs aux élèves HDAA selon une évaluation de leurs besoins individuels, plutôt que de leur appartenance à une catégorie de diagnostics. Le plan d'intervention est le document maître qui présente les mesures individualisées d'adaptation pour l'élève HDAA et qui est censé être élaboré conjointement par l'élève, le parent et l'école. La différenciation implique toujours des approches psychomédicales. En effet, on met encore l'accent sur la nécessité d'évaluations professionnelles des besoins des élèves. Gonçalves et Lessard expliquent que ce sont les savoirs et les approches liées aux « sciences dures », associées à des « données probantes » qui sont perçus les plus légitimes par l'ensemble des actrices et acteurs du champ de l'adaptation scolaire (Gonçalves et Lessard 2013). Malgré l'importance de la différenciation comme objectif pédagogique, la catégorisation des élèves demeure une réalité effective dans l'organisation de l'administration scolaire. Les ressources financières et les services éducatifs demeurent tributaires de la catégorisation des élèves selon des codes de difficulté, en fonction de diagnostics professionnels (Commissions des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) 2018). Par exemple, les différents codes sont associés à des pondérations différentes pour la composition des classes : ainsi certains élèves à code comptent pour deux, trois, voire cinq élèves « ordinaires ». Une réforme censée abolir le système de codes est toutefois prévue pour l'année scolaire 2024-2025 (Dion-Viens 2023).

¹⁸ *Loi sur l'instruction publique*. RLRQ, c. I-13.3, art. 235.

Le champ de l'adaptation scolaire est aujourd'hui confronté à plusieurs défis. On s'accorde, entre autres, sur l'impact négatif de la pandémie de COVID-19 et des mesures sanitaires sur les élèves HDAA (Bluteau et al. 2022). De plus, la persistance d'un système éducatif à trois vitesses, composé du public régulier, du public avec programmes spécialisés et du privé, concentre les élèves HDAA dans les classes régulières, ce qui compromet leurs capacités d'intégration (Gonçalves et Lessard 2013). Les CSS sont aussi généralement confrontés à un manque de ressources par rapport à leurs besoins rapportés, ce qui engendre de longs délais pour obtenir une évaluation professionnelle et ce qui nuit à la qualité des services aux élèves (CDPDJ 2018).

Par ailleurs, l'immigration a grandement augmenté la proportion d'élèves racisés dans les classes du Québec, particulièrement dans la région de Montréal. Leur discrimination se révèle aujourd'hui un problème important du système scolaire. Les élèves issus de l'immigration sont notamment surreprésentés au sein des élèves en difficulté. On peut attribuer cette différence en partie à l'interaction entre le capacitisme et le racisme. En effet, les élèves racisés et HDAA voient leurs handicaps ou leurs difficultés appréhendées d'après une lecture essentialisant leur « culture ». Les membres du personnel cherchent souvent à masquer les discriminations auxquelles ces élèves et leurs parents font face, et voient même dans leur « culture » une cause ou une source d'aggravation de leur handicap ou difficulté (Collins et Borri-Anadon 2021).

Somme toute, le projet intégrationniste ou inclusif d'adapter l'école québécoise aux besoins de tous les élèves est loin d'être achevé, comme en témoigne l'écart de diplomation entre élèves HDAA et élèves « réguliers ». En 2016, près de 40 % des élèves handicapés et plus de 25 % des élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage quittent le secondaire sans diplôme, alors que moins de 10 % des élèves « réguliers » se retrouvent dans cette situation (CDPDJ 2018, 44).

En conclusion, les comités EHDAA œuvrent sur des processus politiques que l'on connaît mal. La mise en œuvre des politiques d'adaptation par les centres de services scolaires, mais aussi la participation des parents dans ces mêmes organisations ont été peu étudiées en science politique ou en sciences de l'éducation (Lacroix 2012). Les comités EHDAA sont aussi des dispositifs participatifs originaux, puisqu'ils incluent des parents et un large éventail de représentant·es professionnel·les. Le public qu'il représente, soit les élèves HDAA, se distingue du public habituel des comités de parents. Les comités EHDAA permettent à des groupes historiquement marginalisés et discriminés, soit les enfants, adolescent·es et jeunes adultes handicapés, et leurs parents, d'être formellement représenté·es dans l'administration publique. Pourtant, leur légitimité et leur influence dans le champ de l'adaptation scolaire semblent limitées. L'analyse des entretiens avec les membres de deux comités EHDAA et de deux CSS permettra d'examiner précisément dans le prochain chapitre quelles sont les limites aux impacts et à la légitimité démocratique de ces institutions.

Chapitre 3 – Légitimité démocratique et influence des comités EHDAA

La représentativité faible et le manque d'influence seraient les limites démocratiques principales des comités consultatifs. Ces contraintes institutionnelles feraient de l'engagement dans les CC une activité dépourvue d'intérêt. En effet, elles limitent les possibilités qu'ont leurs participant·es d'accomplir leur devoir civique et d'exercer une influence sur l'administration publique, soit deux des motivations principales qui les mènent à s'y impliquer (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021). Avant d'expliquer la prise de rôle de représentant·es citoyen·nes, ce chapitre examine dans quelle mesure les participant·es des comités EHDAA se heurtent effectivement à ces limites démocratiques. Nous affirmons qu'on reconnaît aux membres parents une certaine représentativité et légitimité démocratique, mais qu'ils occupent une position subalterne vis-à-vis des cadres des centres de services scolaires (CSS) dans leur prise de décision organisationnelle et qu'ils n'exercent qu'une influence limitée sur l'action publique.

La représentativité des comités EHDAA

Nous avons déjà établi que les mécanismes habituels de sélection des participant·es des CC sont critiqués, car ils ne peuvent garantir leur inclusivité. En effet, ils s'appuient largement sur le volontariat de segments de la population qui sont socialement avantagés. Les comités EHDAA ne dérogent pas à cette norme. Dans le premier CSS, les membres du CC sont choisis par le comité de parents, à l'issue d'un appel de candidatures ouvert à toutes et à tous. Dans le second CSS, les représentant·es sont élu·es à l'assemblée générale annuelle du comité EHDAA, où environ 0,25 % des parents d'élèves HDAA du public se présentent. Les deux processus impliquent un nombre restreint de volontaires, mais demeurent quand même plutôt compétitifs puisqu'il y a souvent davantage de personnes intéressées à se joindre au comité que de postes ouverts. Si l'on peut

sûrement critiquer les comités EHDAA sur le plan de leur inclusivité, notre objectif est d'étudier si les représentant·es citoyen·nes souffrent d'un manque de légitimité démocratique à cause d'une absence de représentativité. À cette fin, nous examinons les diverses revendications de représentation des parents, ainsi que la réception de ces revendications par le public et par l'administration (Saward 2006).

D'abord, les membres parents estiment collectivement agir dans l'intérêt général des élèves HDAA, et revendiquent un lien de représentation avec le public EHDAA, même s'ils ne considèrent pas être parfaitement représentatifs de ce public. Au cours des entrevues, lorsque les participant·es évaluent leur propre représentativité, ils se réfèrent spontanément aux différentes catégories d'élèves HDAA, classés selon leur handicap ou leur difficulté. Les participant·es du comité jugent donc la représentativité du comité en prenant pour critère sa diversité, comme cela est recommandé en théorie démocratique (Brown 2008). La façon dont les parents imaginent leur public et leur rôle de représentant·e influence leur interprétation de ce qu'est un comité inclusif. Il n'est guère surprenant que la variété des handicaps ou des conditions médicales de leur public constitue pour eux son premier marqueur de diversité, puisque les élèves HDAA sont classés dans un ensemble de catégories administratives, médicales et sociales bien distinctes, à commencer par les « élèves handicapés », « les élèves en difficulté d'adaptation » et « les élèves en difficulté d'apprentissage ». La ségrégation de ce public entre les classes régulières, les classes spécialisées dans les écoles « régulières », et les écoles « spécialisés » constitue une autre ligne de partage de ce public, tout comme la répartition des différentes « clientèles » dans différentes écoles spécialisées. Pour les participant·es, la sélection de parents qui ont des enfants avec divers handicaps ou difficultés scolaires permet de mieux connaître les besoins spécifiques de ces différentes parties du

public EHDAA (Entrevues 1.6, 2.1, 2.5)¹⁹. Toutefois, il est important de souligner que les différents intérêts des élèves HDAA ne sont jamais mis en opposition par les membres du CC. Au contraire, les parents qui s'expriment au nom de ce groupe ont tendance à mettre l'accent sur la réalité matérielle commune du public EHDAA, ce qui leur permet de formuler des constats ou des revendications par rapport aux élèves qu'ils représentent, comme le font par exemple deux parents : « les enfants ayant des besoins particuliers passent beaucoup de temps en service de garde, il est important que les éducateurs disposent de toutes les informations nécessaires pour intervenir efficacement auprès d'eux » et « les enfants qui ont des besoins particuliers, on les change de quartier pour aller à l'école » (Entrevues 1.2 et 1.3). L'existence d'un intérêt collectif propre aux élèves HDAA est donc une croyance fondamentale des représentant·es parents, même si elles et ils reconnaissent aussi la diversité de ce public.

Selon les personnes interviewées, la diversité des « catégories de besoins » présentes dans le public EHDAA est plutôt bien couverte par les parents présents sur le comité (Entrevues 1.2, 1.5). Il s'agit d'ailleurs d'un critère de sélection des membres parents du comité 1. Cependant, d'autres parents estiment que certaines catégories d'élèves sont moins bien représentées dans le comité, notamment, les enfants qui demandent un travail de soin particulièrement exigeant des parents, les élèves ayant un handicap physique, et les populations peu nombreuses, comme les élèves sourds ou malentendants (Entrevues 1.5, 2.1, 2.5). De plus, d'après Amanda, participante du comité 2, le lien de représentation entre les parents qui ne sont pas eux-mêmes en situation de handicap et leur public mérite d'être interrogé. Pour cette mère d'un enfant autiste, la représentation des personnes non neurotypiques par des personnes neurotypiques « n'est pas facile » et pose un défi aux CC

¹⁹ La liste des participant·es et de leur rôle dans le comité est présentée en annexe. Leurs noms et ceux des CSS sont anonymisés. Nous désignons les CSS et les comités qui leur sont affiliés par les numéros 1 ou 2. Le numéro des entrevues inclut aussi le numéro du CSS des participant·es (ex. 1.x ou 2.x).

(Entrevue 2.5). Par ailleurs, Anne évoque aussi que ses pairs disposent d'identités ethnoculturelles ou raciales assez variées, ce qui est vu comme un avantage du comité, bien que cette mère estime quand même que le comité n'est peut-être pas non plus tout à fait représentatif de la population générale en cette matière (Entrevue 1.3). Généralement, les membres parents se voient comme des représentants valides du public EHDAA, bien qu'ils admettent certaines limites à leur représentativité.

Ils considèrent aussi que la diversité de perspectives professionnelles à l'intérieur des CC renforce leur légitimité démocratique. Pour les membres parents, la présence dans les CC d'une variété d'intervenant·es, notamment de membres d'organismes non gouvernementaux et de professionnel·les de l'éducation, permet d'inclure de nombreuses expertises et d'avoir des débats sérieux et informés à l'intérieur des CC. Comme l'avance Aïda, membre du comité 1 : « c'est ce qui est bien là-dedans, c'est qu'il y a de tout, il y a des parents, il y a des professionnels du centre de service scolaire, il y a des directions d'école, il y a des gens de l'extérieur » (Entrevue 1.1). Dans l'ensemble, les représentant·es parents perçoivent donc leur comité EHDAA comme une institution qui œuvre pour l'intérêt des élèves HDAA et qui est démocratiquement légitime, puisqu'elle inclut une bonne variété de perspectives sociales et professionnelles en son sein.

Toutefois, le comité EHDAA est assez peu connu de son propre public. L'ensemble des personnes interviewées s'accorde sur cette faible reconnaissance. D'abord, les élèves n'ont pas de liens avec le comité, et l'écrasante majorité d'entre elles et eux ne sait pas qu'il existe. Leurs parents ignorent aussi souvent son existence, et la grande majorité d'entre eux ne va jamais interagir avec lui, que ce soit en communiquant avec ses membres, en se présentant à sa période de questions, ou en participant à son assemblée générale, dans le cas du comité 2. Plusieurs parents qui se sont éventuellement joints au comité rapportent même avoir ignoré l'existence du comité pendant de

nombreuses années, alors même que leurs enfants fréquentaient l'école (Entrevues 1.1, 2.1, 2.5). Ce manque de reconnaissance et d'interactions avec le public est vu comme une limite du comité pour certaines de ses membres, car cela l'empêche de bien identifier les problèmes vécus par les élèves HDAA. Plusieurs d'entre elles et eux soulignent que le comité gagnerait à être mieux connu (Entrevue 2.1, 2.3).

Malgré les limites à la représentativité du comité identifiées par les parents et l'absence de reconnaissance du public, les cadres des CSS attribuent une légitimité démocratique aux participant·es. Ils avancent que le parent est « l'expert de son enfant ». Ils conçoivent le savoir d'usage des parents comme un élément essentiel dans la fabrique des politiques publiques (Entrevue D1.2)²⁰ et ils désignent même les parents comme des « partenaires » incontournables de l'administration scolaire (Entrevue D1.1), puisqu'ils considèrent que la perspective des parents est directement pertinente pour la gestion du CSS. Bref, ils reconnaissent aux membres parents un rôle à jouer dans la gestion du CSS et une légitimité à s'exprimer au nom des élèves HDAA.

Néanmoins, la légitimité des membres parents n'est pas garantie du moment qu'ils occupent leur position. En effet, le rôle de représentant·e citoyen·e exige de ne pas tenir des propos personnels, mais bien de parler au nom de tous les élèves HDAA ou d'un grand nombre d'entre elles et eux. Lorsqu'un parent contrevient à cette norme, il est « recadré » par les personnes à la présidence du comité et à la direction des services éducatifs, qui lui expliquent ou rappellent que le comité n'est pas l'endroit pour gérer des plaintes « personnelles » (Entrevue D1.1, D2.1). Ainsi, pour l'administration, il existe toujours le risque que les membres parents défendent leur intérêt particulier plutôt que l'intérêt général.

²⁰Les entrevues avec l'étiquette D ont été réalisées avec des membres de la direction des services aux élèves, tandis que l'étiquette O désigne un entretien avec un représentant ou une représentante d'organisme externe.

Pour les cadres des CSS, que certains parents agissent parfois par intérêt personnel n'empêche pas leurs pair·es d'être des actrices et acteurs démocratiques légitimes. Emmanuel, directeur des services éducatifs du CSS 2, croit que « les gens comprennent que leur rôle est de représenter tout le monde » (D2.1). Dans le CSS 1, le directeur des services éducatifs, Mathieu, affirme que « le comité EHDAA offre l'occasion d'écouter les avis et les préoccupations des parents, et de trouver des solutions créatives à des enjeux réels » (D1.1). En somme, les parents sont présentés comme des collaborateurs importants de l'administration et le comité consultatif comme une institution représentative, bien que les comités EHDAA soient peu connus même auprès de leur public cible, c'est-à-dire les élèves HDAA et leurs parents. On remarque ici que la légitimité démocratique est accordée, aux yeux de l'administration, non pas par un mécanisme d'autorisation formelle ou par le consentement du public, mais bien parce que les membres du CC investissent avec succès leur rôle de représentant·es, dans le respect des normes du comité. Toutefois, cette légitimité démocratique demeure faible, puisqu'elle se heurte à l'autorité bureaucratique des cadres du CSS et parce qu'elle est étroitement reliée aux savoirs d'usage des parents.

Limites à la légitimité démocratique des représentant·es parents

Pour mieux comprendre la relation entre le comité et l'administration, il est utile de présenter le rapport de force entre les représentant·es citoyen·nes et les cadres du CSS. Il peut paraître évident que la nature consultative du comité s'accompagne automatiquement d'une absence de pouvoir citoyen, mais il est pertinent d'explorer les ressorts de cette dynamique et d'explicitier quel rôle est attendu des représentant·es citoyen·es par les fonctionnaires.

Le CSS est une organisation qui exhibe les caractéristiques d'une bureaucratie telles que décrites par Weber : le principe de compétence de l'autorité, le fonctionnement selon des règles fixes et impersonnelles, la hiérarchie, l'utilisation de documents écrits, la professionnalisation des

fonctionnaires et la présence d'un répertoire de règles générales dont la connaissance nécessite un apprentissage spécialisé (Weber 1971). Le CSS, comme toute bureaucratie, divise le travail organisationnel en juridictions de compétences.

À l'intérieur des CSS, la personne à la direction des services éducatifs occupe une position stratégique, soumise à la supervision du directeur général. Elle est responsable de déterminer les objectifs de son unité administrative, dans le respect des orientations du CSS, et de s'assurer de la bonne conduite des divers dossiers, notamment en dirigeant ses subordonné·es. Emmanuel présente son travail comme un « rôle de vision » (Entrevue D2.1). Mathieu s'exprime un peu différemment et explique qu'il occupe un « poste très stratégique au niveau des services, qui implique toute la mise en œuvre des orientations stratégiques d'engagement et de l'accompagnement des enseignants dans l'adaptation scolaire » (Entrevue D1.1). Il affirme être responsable de la gestion de « l'arrière-scène de l'organisation » et de la « canalisation des opérations, le déploiement et la distribution équitable des ressources pour l'ensemble des points de service » (Entrevue D1.1). La personne à la direction des services éducatifs est la principale interlocutrice du comité EHDAA, sans qu'elle en fasse partie formellement, puisqu'elle assiste à chacune de ses réunions. Elle est chargée d'effectuer les suivis des questions des membres du comité, et elle est bien placée à l'intérieur de l'organisation pour mettre en œuvre leurs recommandations. Bref, la personne à la direction des services éducatifs dispose au sein du CSS d'une autorité en vertu de sa position de cadre.

Les fonctionnaires disposent de la liberté de tenir compte ou non des perspectives et des avis des participant·es du CC. Elles et ils déterminent si les propos des parents sont pertinents et utiles au fonctionnement et à la prise de décision du CSS. Les personnes à la direction des services éducatifs évaluent notamment si les contributions et propositions des parents se conforment aux objectifs organisationnels du CSS. Elles sont également positionnées comme les gardiennes de l'intérêt

général des élèves à l'intérieur de leur organisation, et vis-à-vis des membres du CC. Elles formulent donc leurs propres revendications de représentation du public EHDAA. Bien sûr, elles reconnaissent aux autres membres du champ de l'administration scolaire, parents ou professionnel·les, des savoirs légitimes, mais elles estiment être les mieux placées pour départager ultimement ce qui relève de l'intérêt des élèves (HDAA). C'est pourquoi la légitimité démocratique des représentant·es parents demeure subalterne à l'autorité bureaucratique des membres de l'administration.

Dans le CSS 1, les cadres perçoivent devoir mettre en perspective les besoins exprimés par les parents avec ceux des autres élèves. Mathieu déclare que « l'équité est importante pour l'ensemble des élèves, donc il faut voir si ce qui est demandé a du sens et est logique pour tout le monde » (Entrevue D1.1). La direction des services éducatifs évalue si les « demandes des parents sont réalisables sur le plan opérationnel et si elles respectent les principes directeurs que l'on a établis ensemble, comme l'équité et la proximité » (Entrevue D1.1). Ainsi, les demandes des membres parents sont toujours analysées par les fonctionnaires au regard des règles de l'organisation. L'administration exerce d'ailleurs un fort contrôle sur l'interprétation des règles bureaucratique, particulièrement face aux membres parents qui ne disposent que rarement d'une connaissance fine de la réglementation qui régit les CSS, de leurs politiques et de leurs orientations. Les propos d'Émilie, cadre du CSS, sont révélateurs : « Je trouve ça toujours bien intéressant d'avoir des échanges avec les parents, puisqu'on se partage aussi un peu nos réalités. La réalité du parent, mais aussi la réalité, puis les limites du système » (Entrevue D2.1). La compréhension du système relève ici de l'administration, tandis que le parent doit faire appel à ses savoirs d'usage. Néanmoins, Émilie affirme aussi que « c'est à travers ce partage qu'on peut influencer nos orientations, puis notre vision » (Entrevue D2.1). Pour les cadres du CSS 1, l'asymétrie dans le rapport de force entre

les parents et l'administration n'empêche pas toute possibilité de changement et d'apprentissage, mais la perspective du parent doit toujours être intégrée à la vision globale des cadres du CSS pour devenir opératoire.

Lors des entrevues, les cadres du CSS 1 semblent jouer les équilibristes, dans leur ambition de concilier la légitimité démocratique conférée aux parents et leur propre autorité bureaucratique. Cela n'est guère surprenant dans le contexte particulier de ce centre de services qui a connu une crise organisationnelle importante, provoquée par la démission des membres parents du nouveau conseil d'administration peu après l'abolition du conseil des commissaires. Cette crise a mené au remplacement d'un nombre important des cadres du CSS. Dans ce contexte, il apparaît important de réaffirmer le partenariat, la collaboration, et le lien de confiance qui devrait régner entre l'administration et les parents. Cependant, Émilie avance aussi que « la grande place laissée aux parents », qui leur avait permis de « prendre des décisions », avait pu être « au détriment des orientations » de la commission scolaire (Entrevue D1.2). Ainsi, elle affirme que l'influence politique de certains parents avait pu miner l'application des règles bureaucratiques de son organisation; d'où l'importance d'affirmer que les cadres, davantage que les parents, détiennent une compréhension des enjeux touchant les élèves HDAA, ainsi qu'une capacité d'agir dans le respect des orientations du CSS et du principe d'équité entre les élèves. Dans le CSS 1, il est donc important de reconnaître les « rôles de chacun », et leur positionnement respectif face à la prise de décision : le parent partage son savoir d'usage que les fonctionnaires interprètent et dont ils se servent pour adapter leurs pratiques et les règles de leur organisation (Entrevue D1.2).

Dans le CSS 2, le directeur des services éducatifs, Emmanuel, est beaucoup plus hésitant à remettre en cause la légitimité démocratique des parents, et explique que chaque intervenant a ses « limites », les parents comme les cadres de l'administration. Il affiche un engagement ferme envers

la gestion collaborative. Ainsi, il explique que cette approche l'a aidé à relever le taux de qualification et de diplomation de l'école secondaire dont il était le directeur (Entrevue 2.1). La gestion collaborative, qui fait des parents des partenaires, était certes déjà présente dans la culture de son organisation avant son arrivée six ans auparavant. Il avance néanmoins qu'il s'agit « d'une couleur affirmée » de son mandat, laquelle est également partagée par le directeur général du CSS. L'ensemble des participant·es apprécie effectivement l'engagement du directeur en question envers le comité EHDAA, qu'ils voient comme un interlocuteur encore plus réceptif que son prédécesseur.

Pour Emmanuel, un dialogue honnête avec les parents, qui se construit grâce au lien de confiance qu'il a établi avec eux, lui permet d'ajuster ses priorités, sa compréhension des enjeux de terrain et sa vision de divers dossiers. Pour que le dialogue réussisse, il faut toujours que la confiance règne entre le directeur et les parents, puisque si les parents adoptent une posture conflictuelle, cela constitue une menace à son autorité, mais surtout cela amène le comité à perdre aux yeux de l'administrateur une de ses fonctions centrales. En effet, c'est le lien de confiance qui permet le partage d'information « en authenticité » plutôt que dans une approche « politique », et qui facilite la tenue de dialogues et de débats productifs : « Ce n'est pas automatique, mais c'est l'élément de confiance mutuelle, parce que s'il n'y en avait pas, ça serait simple pour tout le monde. On dépeint les rencontres dans les articles de loi, et elles ne seraient pas très longues » (Entrevue 2.1). Ainsi, Emmanuel, dans l'exercice de son rôle, choisit d'adopter une posture délibérative, dans la mesure où il est ouvert à être persuadé de changer ses croyances et ses préférences. En retour, il demande aux parents de considérer que son équipe et lui travaillent dans l'intérêt des élèves HDAA.

En revanche, tout comme dans le CSS 1, les perspectives des parents demandent toujours à être intégrées à la « vision » du directeur des services pour avoir un quelconque impact sur les politiques

publiques. Ainsi, Emmanuel précise que le comité EHDAA n'influence pas « l'agenda, mais ça oriente la vision » (Entrevue 2.1). Il ne départage pas aussi rapidement les zones de connaissances et d'expertise des parents et de l'administration, et il reconnaît que les routines de l'administration gagnent à être remises en question, mais il demeure responsable de traduire les perspectives des membres parents en action publique.

De plus, Emmanuel voit la gestion collaborative avec le comité EHDAA comme « un outil d'amélioration continue ». L'usage de ce terme démontre certes que le comité est perçu comme un vecteur d'amélioration des politiques publiques, mais aussi que la collaboration avec les parents représente une technique de gestion, dont le bon usage dépend directement des compétences du directeur des services éducatifs et de sa capacité de créer un lien de confiance avec les parents et de « rassembler tout le monde dans l'intérêt supérieur des élèves à besoins particuliers » (Entrevue 2.1). Dans le CSS 2, le comité est vu comme un instrument important aux mains de l'administration publique, et un moyen pour les parents de transmettre leurs perspectives, mais pas d'imposer leur agenda et leurs priorités.

Bref, pour les membres de l'administration, les parents ne peuvent exercer une influence que dans la mesure où celle-ci est sanctionnée par l'autorité bureaucratique des cadres du CSS. Ainsi, les cadres assignent un rôle subalterne aux parents dans la prise de décision de leur organisation. Les parents disposent d'une légitimité démocratique, ancrée dans leurs savoirs d'usage et dans leur appartenance au public des parents d'élèves HDAA, mais le CSS considère aussi agir dans l'intérêt de ce public, et il dispose du pouvoir de déterminer où son intérêt se situe. Dans l'ensemble, on reconnaît aux parents un rôle plus important dans le CSS 2 que dans le CSS 1. Cela concorde avec les perceptions des parents de leur influence : plus de parents sont satisfaits de leurs impacts dans le comité 2 que dans le comité 1.

Le fonctionnement des comités EHDAA

Que les parents soient perçus comme des acteurs subalternes dans la prise de décision des CSS ne signifie pas nécessairement que leur influence soit nulle. Avant d'examiner plus précisément les divers impacts des comités EHDAA, leur fonctionnement est expliqué afin de rendre compte de la grande diversité de leurs activités.

L'essentiel du travail des comités se concentre dans leurs réunions mensuelles. Il y en a entre 6 et 10 par année, et elles durent habituellement entre une heure et demie et quatre heures. Depuis la pandémie de COVID-19, les réunions sont uniquement en ligne dans le comité 1 et sont en ligne et en présence dans le comité 2. Les réunions du comité sont animées par le ou la président·e et suivent un protocole qui encadre les tours de parole, les points à l'ordre du jour et les votes. En plus des réunions plénières, les deux CC étudiés comptent des sous-comités permanents et des groupes de travail ad hoc, chargés de se pencher sur des dossiers particuliers, comme le transport scolaire ou la communication avec le public.

Au cours des réunions, les participant·es sont consulté·es sur les sujets prescrits par la *Loi sur l'instruction publique*, notamment l'affectation des ressources aux élèves HDAA, le plan d'engagement vers la réussite (plan stratégique) et les ententes de services avec les autres CSS ou établissements scolaires. Toutefois, elles et ils sont aussi consulté·es sur d'autres politiques et des modifications aux offres de services, qui ne sont pas prévus par la LIP. Dans le CSS 2, Emmanuel explique que son comité « a accepté collectivement de sortir du cadre parce qu'il y a une confiance mutuelle qui est établie » (Entrevue 2.1). Souvent, ce sont des employé·es des CSS qui s'occupent de consulter les comités EHDAA, et non la personne à la direction des services éducatifs. Elles et ils viennent ponctuellement aux réunions des comités pour y présenter des mises à jour aux

politiques et règlements du CSS. Lors des consultations, les membres des CC peuvent demander des précisions aux membres de l'administration et exprimer des opinions, voire des propositions.

Il existe aussi une période de questions du public qui permet à n'importe quel parent d'interpeller les membres du comité ou la direction des services éducatifs. Cette occasion est appréciée des parents, mais comme peu de membres du public connaissent l'existence du comité EHDAA, peu d'entre elles et eux participent à la période de questions. Par ailleurs, les comités EHDAA font périodiquement pression sur le milieu politique. Par exemple, lors de la pandémie de COVID-19, la présidente du comité 1, Aïda, a rencontré des députés et a envoyé des lettres au ministre de l'Éducation, dans l'objectif de permettre aux élèves à besoins particuliers d'obtenir des services et de fréquenter l'école en personne (Entrevue 1.1). Dans le CSS 2, le comité EHDAA s'est associé au comité de parents pour formuler un avis sur les réformes éducatives proposées par le gouvernement de Philippe Couillard (Entrevue 2.7).

Les membres des comités EHDAA disposent d'un certain contrôle sur leur agenda et d'une certaine autonomie dans leurs activités. L'ordre du jour est établi conjointement par les personnes à la présidence du comité et à la direction des services éducatifs, avec la collaboration du comité exécutif dans le CSS 2. Celui-ci inclut des personnes à la présidence, à la vice-présidence, au secrétariat et à la trésorerie. Dans le CSS 2, les ordres du jour sont même parfois déterminés à l'avance, car les personnes à la présidence et à la direction des services éducatifs établissent des priorités et des objectifs en début d'année. Le comité exécutif du comité 2 réalise aussi un bilan des activités du CC à l'assemblée générale et dans un rapport annuel. De tels mécanismes de planification et de suivis n'existent pas dans le CSS 1. Les comités EHDAA sont aussi dotés de fonds autonomes. Le comité 1 dispose de plus de 10 000 \$ et le comité 2, d'environ 4000 \$. Dans le CSS 1, les fonds servent à rembourser les frais de garde et de formation des parents, par exemple

le coût d'une participation à une conférence, mais ils demeurent en grande partie inutilisés (Compte rendu d'une réunion du comité 1). Dans le CSS 2, le quart des fonds est distribué aux récipiendaires d'un prix pour les élèves HDAA, le reste du budget sert à financer les frais de fonctionnement du comité, les repas des membres, et à compenser les participant·es qui se présentent aux réunions à hauteur d'un montant de 10 \$ par rencontre en présence (Procès-verbal d'une réunion du comité 2). Le CSS alloue ces budgets aux CC, et s'ils ne sont pas dépensés, ils lui reviennent. Une employée du CSS est aussi affectée au comité EHDAA. Elle gère sa boîte courriel et rédige les comptes rendus des réunions.

Les membres parents sont libres de présenter leurs propres préoccupations, que ce soit de manière spontanée ou par le biais d'un point à l'agenda. Comme la personne à la direction des services éducatifs assiste à chaque réunion, elle peut répondre aux interrogations des parents, ou bien choisir de s'informer auprès de ses collègues avant d'offrir une réponse à la réunion subséquente. D'après presque toutes les personnes interviewées, les suivis se font promptement et sont satisfaisants. Toutefois, deux parents du comité 1 ne partagent pas cet avis puisqu'ils perçoivent que le directeur des services éducatifs et l'administration plus généralement ne répondent pas de manière transparente à leurs interrogations. Au contraire, le contexte « politique » du comité mène les employé·es du CSS à retenir certaines informations afin de ne pas s'exposer aux critiques des parents et des représentant·es des professionnel·les. Selon ces parents, les cadres des CSS évitent délibérément de répondre à leurs questions sur le champ pour mieux préparer leurs réponses. Pour les parents qui soulèvent ces critiques, le comportement de l'administration est frustrant, car il ralentit les travaux du comité.

Quelques participant·es, tant dans le CSS 1 que le CSS 2, voient ainsi leur comité comme une arène « politique ». La nature « politique » du comité renvoie au comportement des actrices et acteurs y

étant impliqués, tout particulièrement les représentant·es de l'administration, mais aussi parfois au comportement des membres parents et des professionnel·les du CSS. Elle dénote à la fois l'absence de transparence et d'authenticité des personnes impliquées, la tendance des cadres à défendre leur organisation, et les luttes de pouvoir entre les actrices et acteurs du comité. Dans ce contexte, les parents sentent qu'il est de rigueur de garder une réserve dans l'expression de propos critiques, lesquels pourraient mener à des conflits ouverts entre les membres du comité. Dans le comité 2, Emmanuel affirme qu'il n'hésite pas à recadrer les parents s'ils tiennent des « éditoriaux », donc s'ils s'attaquent indûment à la légitimité ou aux positions politiques d'une partie prenante impliquée dans le comité (Entrevue D2.1). Par exemple, lorsqu'un parent mentionne qu'il souhaite voir apparaître un ordre professionnel pour les enseignant·es, soit une position politique contraire à celle des syndicats d'enseignant·es québécois, le directeur des services éducatifs intervient afin d'empêcher qu'un conflit se développe (Entrevue D2.1).

La présence de représentant·es des syndicats dans les comités semble en partie responsable de cette dynamique « politique ». Dans les deux CSS, les syndicats se sont déjà servis du comité pour y exprimer des griefs. Selon une participante, les représentant·es des enseignant·es ont même paralysé le comité 1 à une reprise (Entrevue 1.5). Un autre parent du comité 1, Gabrielle, était auparavant membre d'un autre comité EHDAA où les représentant·es des professionnel·les étaient des membres du personnel « ordinaires », qui ne travaillaient pas dans l'organisation de leur syndicat. Elle affirme que cet autre comité est bien plus transparent, puisque l'administration est moins portée à surveiller son discours de peur de représailles des syndicats (Entrevue 1.6). Que ce soit face aux syndicats ou face aux représentant·es citoyen·nes, les employé·es et les cadres du CSS tentent certainement de préserver la légitimité de leur organisation et défendent leurs propres décisions, d'une manière qui apparaît « politique » à plusieurs citoyen·nes. Emmanuel admet ainsi

qu'il doit jongler avec des « obligations légales, des conventions collectives et des budgets limités », et que cela le mène à faire des choix difficiles, qu'il doit ensuite défendre auprès du comité selon une approche de « politicien » (Entrevue D2.1).

Cependant, la majorité des participant·es interviewé·es mentionnent que les débats et les discussions donnent l'occasion à chacun·e de s'exprimer, que les délibérations ne dérapent presque jamais en conflit puisque les membres du comité demeurent respectueux de leurs pair·es. Les participant·es considèrent en majorité être bien informés par le CSS lors des consultations et sentent que l'administration fait preuve de transparence avec elles et eux, compte tenu des contraintes auxquelles elle est confrontée. Dans le CSS 1, certain·es participant·es évoquent que l'information n'est pas acheminée suffisamment à l'avance, et qu'elle n'est pas assez vulgarisée. Dans le CSS 2, les participant·es sont généralement plus satisfait·es de la transparence de l'administration, de la rapidité des suivis et de l'information disponible. En bref, pour quelques participant·es, particulièrement dans le comité 1, la qualité des discussions est réduite par le manque de transparence de l'administration. Toutefois, la grande majorité des parents reconnaissent que leur comité EHDAA est un lieu de discussions et de débats significatifs, qui peuvent être identifiés comme des délibérations, au sens d'un partage raisonné d'arguments en vue d'une prise de décision.

Cela dit, les comités ne sont pas toujours engagés dans des délibérations. D'une part, bien des discussions entre les membres du comité n'aboutissent pas en des votes et des avis formels. En effet, une majorité des échanges ne vise pas directement à offrir un avis sur une politique ou une proposition de modification aux règlements du CSS. Dans plusieurs cas, l'objectif des discussions est plutôt d'informer les membres du comité, en particulier les parents, quant au fonctionnement des services aux élèves HDAA. De nombreuses discussions initiées par l'intervention d'un parent

se soldent par une explication des opérations du CSS ou des écoles. Les préoccupations des parents sont « replacées » dans leur contexte, soit par les représentant·es professionnel·les ou par la direction des services éducatifs, et cela clôt les discussions sur le sujet (Entrevues 2.3, D1.2, D2.1). On tente alors de convaincre les parents qu'un problème qu'ils perçoivent n'est pas vraiment un problème, ou que le problème est déjà connu de l'administration, mais que des contraintes importantes empêchent sa résolution.

En outre, lorsque le comité est consulté, des membres offrent souvent des commentaires individuels, plutôt qu'une rétroaction élaborée collectivement et validée par un vote ou une approbation formelle. Souvent, les membres parents espèrent plutôt « sensibiliser » l'administration à leur réalité, c'est-à-dire lui transmettre leur perspective afin qu'elle puisse en tenir compte dans l'élaboration de ses politiques (Entrevues 1.1, 2.1, 2.2). Cette démarche se fait surtout par le biais d'un aller-retour avec l'administration, soit entre certain·es membres du comité et la personne à la direction des services ou les personnes invitées à donner une présentation. De plus, les comités travaillent parfois pour produire directement des services aux élèves, comme dans le cas du prix décerné à des élèves HDAA par le comité 2. Les deux CC étudiés ont aussi produit un guide pour les parents d'élèves HDAA incluant une description de l'organisation des services éducatifs, des parcours scolaires possibles et des ressources disponibles aux parents.

Par ailleurs, certain·es membres des CC accomplissent des tâches qui nécessitent une implication individuelle auprès des CSS et qui reposent sur leurs liens personnels avec les fonctionnaires. Puisqu'ils occupent des positions de leadership dans le comité, comme la présidence, ces gens disposent d'un accès privilégié aux cadres des CSS et d'un important capital social, mais aussi de responsabilités supplémentaires. Dans le CSS 1, Aïda est présidente du comité EHDAA et du comité de parents, ce qui lui permet de discuter fréquemment avec la direction générale

(Entrevue 1.1). Caroline, qui est une ancienne membre du comité EHDAA 2, cultivait des liens avec les cadres des CSS, mais aussi avec des membres du comité de parents et avec des commissaires parents lorsqu'elle était présidente de son CC. Elle affirme que « l'échange d'informations informelles est aussi important que la présence formelle au comité consultatif, car l'information est la clé » (Entrevue 2.7). Ces deux mères accordent donc une grande importance aux canaux d'influence qui débordent du cadre formel des réunions du comité EHDAA, mais qui sont quand même associées à leur rôle de présidente du CC. Leur travail de sensibilisation des fonctionnaires aux réalités des élèves HDAA ne se fait ainsi pas uniquement par la délibération dans un forum public ouvert, mais aussi par des échanges privés et informels. Par ailleurs, les président·es travaillent à résoudre les problèmes de parents du public qui communiquent avec le comité. Elles ou ils peuvent diriger les parents vers les ressources appropriées du CSS, faire valoir leurs revendications à l'intérieur de l'administration, et faire un suivi auprès des parents pour s'assurer de la résolution de leur problème.

Bref, le travail des comités EHDAA dépasse largement leur mandat légal. Cette observation concorde avec les résultats de Pawłowska, qui constate que les CC ont tendance à systématiquement outrepasser leurs responsabilités formelles (Pawłowska 2023). Les discussions des comités s'inscrivent parfois dans une logique délibérative et visent à produire des avis et des propositions de modification du cadre réglementaire du CSS. Les comités endossent donc tant un rôle proactif que réactif vis-à-vis de l'administration publique (Pawłowska et Radzik-Maruszak 2022). Quelques participant·es indiquent toutefois que certaines barrières empêchent la tenue de délibérations productives : la rétention d'information de la part des CSS, la lenteur des suivis et les conflits politiques entre les actrices et acteurs impliqué·es dans le comité. De plus, les discussions du comité visent souvent uniquement à transmettre de l'information aux représentant·es parents. À

l'occasion, les membres des comités EHDAA tentent d'influencer le milieu politique ou produisent des services aux élèves HDAA et à leurs parents. Enfin, les président·es des CC sont impliquée·es dans la gestion et la résolution des plaintes des parents du public et dans des échanges informels avec l'administration.

L'influence limitée des comités EHDAA

Les activités des comités EHDAA sont certes diversifiées, mais leurs impacts demeurent limités. D'abord, l'influence des comités est presque exclusivement circonscrite aux affaires des CSS, leurs organisations d'attache. Ensuite, elle est aussi surtout cantonnée aux enjeux où les savoirs d'usage des parents sont valorisés. Enfin, la prise de décision à l'intérieur du comité consultatif semble mal arrimée à celle des CSS.

Les comités EHDAA et leurs membres prennent parfois part à des débats nationaux sur les politiques éducatives. Par exemple, par la production d'avis et de lettres, en collaboration avec les syndicats ou le comité de parents (Entrevues 1.1, 1.5, 2.7). Les comités EHDAA ne sont toutefois pas des joueurs politiques influents à l'échelle de la province du Québec, même dans le champ de l'adaptation scolaire. Les comités n'entretiennent pas de liens avec le ministère de l'Éducation qui est vu comme une « [encore plus] grosse machine que l'administration de la commission scolaire. Ça paraît gigantesque » (Entrevue 1.5). Il est vrai que deux présidentes du comité, Christine et Aïda, expliquent avoir été en rapport avec des députés de l'Assemblée nationale, pour contester les politiques d'austérité du gouvernement Couillard et les mesures sanitaires du gouvernement Legault pour les élèves à besoins particuliers. Toutefois, il est important de souligner que Christine était également commissaire parent EHDAA dans l'ancien régime qui incluait des commissions scolaires et considère avoir développé ces liens « de sa propre initiative » (Entrevue 1.5), tandis qu'Aïda est également présidente du comité de parents. On ne peut donc pas associer ces

engagements politiques uniquement, ou même directement, au rôle de présidente du comité EHDAA.

Les comités EHDAA n'interfèrent pas non plus dans la gestion des établissements du CSS. Ils peuvent certes discuter d'enjeux propres à certaines écoles, mais ils n'entrent habituellement pas directement en communication avec leurs directrices ou directeurs. Aucun parent n'a rapporté une occasion où les pratiques ou les règlements d'une école ont été modifiés directement à la demande du comité EHDAA. Néanmoins, Aïda, qui est présidente du comité de parents et du comité EHDAA, rapporte quand même « transiger » avec des directions d'école, notamment en ce qui a trait aux dossiers d'élèves particuliers (Entrevue 1.1).

L'influence des comités EHDAA se concentre donc à l'intérieur de leurs organisations d'attache, les CSS. Cela implique que plusieurs enjeux propres au champ de l'adaptation, mais qui concernent principalement les écoles ou le ministère, ne sont pas débattus dans le comité. Par exemple, la question du système des codes de difficulté, qui est critiqué par bon nombre de participant·es rencontrés, et qui affecte directement la distribution des budgets provinciaux, ne peut être réformée qu'à l'initiative du gouvernement, et dépasse donc les compétences des CSS, et donc des comités EHDAA.

Les faiblesses organisationnelles des CSS ont aussi des répercussions sur la manière dont les avis et propositions du comité EHDAA sont traités. Un motif récurrent dans le discours des participant·es est la lenteur du changement dans le système scolaire et dans les CSS. Les termes de « mammoth », de « paquebot » et de « grosse machine » sont utilisés pour s'y référer (Entrevues 1.4, 1.5, 2.1, 2.3). Une mère explique que les membres du comité doivent « comprendre que c'est un système d'éducation, et qu'il ne change pas du jour au lendemain » (Entrevue 2.1). Un autre parent évoque que « les dossiers [du CSS] peuvent prendre 2, 3, 4 ans à être réglés. Ça demande

des consultations de 8 comités, des retours, des consultations syndicales, des retours » (Entrevue 1.4). Les parents reprochent aussi au système d'éducation des problèmes de communication et de mise en œuvre. Selon quelques parents, l'information n'est pas toujours communiquée depuis les établissements vers les centres de services. Aussi, les CSS disposent de moyens limités pour faire respecter leurs directives dans les établissements. Leur surveillance et leur contrôle ne sont donc pas toujours efficaces.

En outre, les parents observent que les CSS ont des marges de manœuvre limitées en ce qui a trait aux modifications et améliorations des services aux élèves. Les membres parents expliquent que les budgets sont serrés, que les conventions collectives sont inflexibles, et que de nombreuses obligations légales balisent le travail des CSS. Caroline, mère du comité 2, considère même que « le système est organisé en fonction des conventions collectives et des employés, des règles qu'ils doivent respecter, plus que pour l'utilisateur » (Entrevue 2.7). Les contraintes pesant sur les CSS se transposent directement sur le champ d'activité du comité EHDAA. Elles influencent quelles propositions et quels avis sont jugés recevables par le centre de services. Ainsi, Aïda explique que « le comité consultatif doit travailler dur pour réfléchir à des solutions réalistes, car les listes de souhaits au père Noël ne peuvent pas être entièrement satisfaites dans la réalité » (Entrevue 1.1).

Plusieurs exemples de modifications des politiques publiques ont été répertoriés au cours des entrevues. Ces modifications sont toujours le fruit de l'initiative du comité, et ne sont jamais le résultat des consultations organisées par l'administration. Ces exemples indiquent que les comités EHDAA exercent une influence principalement sur des modalités administratives qui relèvent du CSS et qui affectent directement les parents. L'influence du comité touche rarement l'offre des services aux élèves.

Les membres des CC rapportent avoir obtenu certains succès au niveau de la communication avec les parents d'élèves HDAA. À deux occasions différentes, les sites web du CSS 1 et du CSS 2 sont mis à jour, mais l'information concernant les élèves HDAA devient peu accessible ou inaccessible. Les parents persuadent alors l'administration de corriger le design du site (Entrevues 1.2, 2.6). Par ailleurs, pendant plusieurs années, les membres du comité 2 constatent que l'ensemble des parents d'élèves HDAA ne sont pas invités à leur assemblée générale. Les invitations sont alors distribuées par les écoles. Le comité 2 convainc donc le CSS de se charger des invitations, ce qui corrige le problème (Entrevues 2.1, 2.2). Enfin, dans les deux CSS, un guide pour les parents a été produit par le comité en collaboration avec le CSS. Il s'agit d'un accomplissement significatif pour les parents impliqués. En effet, les parents considèrent que l'information transmise aux parents d'élèves HDAA est lacunaire et fragmentée, d'où l'intérêt de la rassembler en un seul document. Dans ce cas, la mise en réseau de parents avec des membres de l'administration mène à une collaboration pour la production de services publics (Entrevue 1.5 et 2.7).

Les CC influencent aussi les démarches administratives que les parents doivent entreprendre auprès de leur école et du CSS. Par exemple, dans le CSS 2, une approbation annuelle d'un·e professionnel·le de la santé est exigée pour obtenir du transport adapté. Des membres du comité EHDAA demandent l'abolition de ce formulaire, qui leur apparaît inutile et qui exige des démarches consommatrices de temps. Par suite de l'intervention du comité, cette obligation administrative a été reconnue comme superflue, et le CSS s'est débarrassé de cette exigence (Entrevues 2.1, 2.3, D2.1). Par ailleurs, dans les comités 1 et 2, les parents rapportent des lacunes dans la mise en œuvre du plan d'intervention. Les plans d'intervention ne sont souvent pas réellement construits en partenariat avec l'élève et son parent. Christine explique que le comité 1 a longuement contesté les pratiques et l'inaction de la commission scolaire dans ce dossier : « À

force de pousser, de réclamer, on a réussi à obtenir qu'une spécialiste aille former toutes les directions, puis tranquillement, on a vu que ça commençait à changer dans les milieux. Ce n'est toujours pas formidable. Je continue d'entendre par la bande des parents qui me disent "mais moi, j'ai reçu le plan d'intervention par le sac d'école de mon enfant". Toutefois, il y a quand même du mieux. » Le plan d'intervention est plus qu'un document administratif, car il est au centre de la stratégie d'adaptation de l'école. Ainsi, tout changement aux pratiques associées à ce document est hautement significatif.

Les membres du comité détiennent une influence en ce qui concerne les communications et interactions entre le CSS, les écoles et les parents. Toutefois, celle-ci est entravée lorsque les propositions des parents demandent la modification de règles rigides, comme des conventions collectives ou des lois. Par exemple, dans le comité 2, les parents soulèvent qu'il leur est formellement requis d'être présents à l'arrivée de leur enfant par transport scolaire. En pratique, les chauffeuses et chauffeurs laissent les élèves se rendre à leur maison par leurs propres moyens, avec l'accord des parents. Les membres du comité proposent donc d'offrir aux parents dans le formulaire de demande de transport scolaire la possibilité de laisser leur enfant rentrer chez lui seul. Après consultation d'un avocat du CSS, cela paraît très compliqué, voire impossible, parce qu'une telle modification implique la responsabilité civile du CSS (Entrevue 2.1).

Les domaines où les parents exercent davantage d'influence sont donc ceux où ils sont les plus à même de mobiliser leurs savoirs d'usage, et où ces savoirs sont les plus reconnus. Les parents ont une connaissance intime des plans d'intervention de leurs enfants, des formulaires qu'ils doivent remplir, et des courriels qu'ils reçoivent. Il s'agit de perspectives importantes pour une organisation qui cherche à servir, et satisfaire, son public. À l'inverse, lorsque les savoirs d'usage des parents sont moins reconnus, les impacts du comité semblent plus limités. Par exemple, les comités

EHDAA ne disposent pas d'une influence importante sur les politiques budgétaires des CSS (Entrevue 1.1). Celles-ci affectent pourtant directement les élèves HDAA. On peut supposer que les parents apparaissent moins qualifiés pour déterminer ce qu'est un bon budget qu'un bon plan d'intervention. Puisqu'on ne leur reconnaît pas la possession de savoirs bureaucratiques, les membres parents ne sont pas intégrés à la prise de décision sur de tels enjeux.

Enfin, dans les deux comités étudiés, mais surtout dans le comité 1, certains doutes persistent quant à l'arrimage du dispositif à la prise de décision des CSS. D'abord, il est difficile de déterminer si les avis des membres des comités ont réellement un impact sur les services aux élèves ou aux parents lors des consultations. Les fonctionnaires rencontrés maintiennent que les contributions des parents alimentent « leur réflexion » et « leur vision », mais plusieurs parents ne considèrent pas que l'administration est ouverte à leurs idées (Entrevues 1.4, 1.6, 2.3, 2.7). Par ailleurs, une personne à la direction du CSS 1 mentionne que les fonctionnaires ne souhaitent pas toujours consulter les membres parents du CSS et que leurs démarches relèvent souvent plutôt de « l'information » ou « d'un partage » qui vise à « aller chercher le pouls des parents » (Entrevue D1.2). Ainsi, pour l'administration, le degré de contribution attendue des parents varie de situation en situation. Felipe, chercheur universitaire et membre du comité 1, présente les démarches du CSS en des termes moins flatteurs : « Les thèmes sont divers, mais je trouve que souvent la façon dont c'est organisé, on est davantage dans une démarche de validation de décision organisationnelle que dans une démarche de consultation préalable au changement, de co-construction du changement comme tel. »

Dans le comité 2, un parent remarque aussi que le CSS ne déploie pas toujours des moyens pour évaluer la réussite ou l'échec des modifications de services, ce qui empêche le comité EHDAA d'offrir au CSS une rétroaction sur ses anciennes décisions. Ce parent constate être souvent mis

devant des faits accomplis (Entrevue 2.6). Bref, les participant·es des CC ne disposent pas d'un contrôle important sur les projets sur lesquels elles et ils sont consulté·es. Conséquemment, elles et ils ne peuvent pas savoir dans quelle mesure leurs recommandations sont réellement mises en œuvre.

Pour conclure, dans les comités EHDAA, l'on constate que la légitimité démocratique des représentant·es citoyen·nes est grandement contrainte dans son interaction avec l'autorité bureaucratique de l'administration publique. Les parents sont perçus comme des représentants valides des élèves HDAA par les CSS, à ce titre on leur reconnaît une certaine représentativité. Même si les comités EHDAA ne sont pas reconnus ou sanctionnés par le public qu'ils représentent, ils sont tout de même vus par les CSS comme des partenaires importants dans la gouvernance scolaire. Néanmoins, les parents demeurent des actrices et acteurs subalternes vis-à-vis des gestionnaires de l'administration publique. Les CSS maintiennent le contrôle de la définition de l'intérêt des élèves HDAA et non-HDAA face aux revendications de représentation des parents. La légitimité des parents est aussi étroitement liée à la reconnaissance de leurs savoirs d'usage.

Somme toute, l'influence des comités EHDAA est plutôt mince. Les activités des comités EHDAA et de leurs membres sont certes plus étendues que celles prescrites par la loi, mais l'influence de leurs membres est circonscrite à un nombre restreint de routines, de règlements administratifs et de politiques des CSS qui concernent directement les parents. Tous les parents admettent que leurs impacts sont limités, comme en témoignent plusieurs extraits d'entrevue présentés plus haut, mais ils ont aussi des visions parfois opposées de leur comité et des fonctionnaires. Comme nous le verrons par la suite, comprendre les rapports des représentant·es citoyen·nes avec leur comité consultatif s'avère essentiel pour expliquer leur engagement.

Chapitre 4 – La prise de rôle de représentant·e citoyen·ne

Au cours du chapitre précédent, nous avons souligné que l'influence des représentant·es parents des comités EHDAA est limitée puisque les centres de service scolaires (CSS) maintiennent un contrôle sur la mise en œuvre de l'intérêt des élèves HDAA. Les comités EHDAA sont vus comme des forums importants de discussion par l'administration publique, puisqu'elle reconnaît une légitimité démocratique aux membres des CC étudiés, mais il s'agit quand même de dispositifs participatifs aux effets faibles. De ce fait, l'engagement dans ces CC apparaît a priori comme une activité politique peu gratifiante. Pourtant, les parents interviewés s'y sont souvent impliqués pendant de nombreuses années, et ont même souhaité donner davantage de leur temps aux CC en endossant des responsabilités additionnelles comme la présidence du comité.

Dans ce chapitre, nous explorons les raisons qui poussent les parents à tenir leur rôle de représentant·es citoyen·nes, et nous expliquons ce qui les incite à rester membre de leur CC, même s'ils constatent tous avoir des impacts limités sur les services aux élèves en situation de handicap ou de difficulté scolaire. Le souci du devoir apparaît comme le motif dominant d'engagement des membres parents. Tous les parents sont là pour « changer les choses » et pour améliorer les services éducatifs aux élèves HDAA. Il s'agit d'un motif de participation qui est directement alimenté par les expériences genrées du rôle de parent d'élève en situation de handicap, de difficulté d'apprentissage ou d'adaptation. Les mères, qui sont les premières responsables des soins à leurs enfants, et un nombre plus faible de pères, développent la volonté de s'impliquer dans un CC lorsqu'elles et ils sont confronté·es aux lacunes du système scolaire.

Les participant·es ne possèdent ni les mêmes dispositions ni les mêmes ressources. Elles et ils n'accomplissent donc pas leur devoir citoyen de manière identique et ne retirent pas une satisfaction des mêmes activités du comité. Les parents ne partagent pas la même vision du comité,

même s'ils s'identifient tous à cette institution participative. Certains d'entre eux sont critiques du comité, du CSS et des limites à leur influence. Ils vont donc contester l'autorité et les pratiques de l'administration, car cela leur permet de défendre les intérêts des élèves HDAA. La majorité des parents acceptent toutefois l'influence du comité pour ce qu'elle est et choisissent de collaborer avec l'administration. Ils privilégient le partage de perspectives et la persuasion pour influencer l'administration. Dans tous les cas, les mères et les pères des CC étudiés s'y engagent pour effectuer un travail de représentation des élèves en situation de handicap et de difficulté scolaire, dont les impacts apparaissent suffisants pour justifier leur présence dans le comité.

Les motifs de l'engagement

Les participant·es développent la volonté de s'impliquer dans les comités consultatifs lorsqu'ils interagissent avec le CSS et leur école. C'est dans l'exercice de leur rôle de parent qu'ils développent les motivations familiales et collectives qui animent leur implication dans le comité EHDAA. D'abord, il importe de souligner que l'écrasante majorité des parents rencontrés (onze sur treize) sont des femmes. Cette proportion reflète la composition des comités consultatifs étudiés alors que 100 % des membres du comité 1 et 82 % de ceux du comité 2 sont des femmes²¹. Ces données peuvent être replacées 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. Dans les couples hétérosexuels, lorsqu'un parent quitte son emploi ou doit diminuer ses heures de travail pour s'acquitter du travail de soin attendu des parents, ce sera dans la grande majorité des cas la mère (Dugas 2010). C'est d'ailleurs la situation de Véronique, membre du comité 1, qui explique avoir quitté son emploi, car « la gymnastique familiale » ne fonctionnait

²¹ Des données sont disponibles pour deux ans pour le comité 1 et cinq ans pour le comité 2.

plus, et qui est donc responsable de l'essentiel des tâches de soin pour son enfant autiste. Véronique présente donc son engagement dans le comité consultatif comme l'extension de ses tâches de mère dans la « logistique familiale » (Entrevue 1.2).

La charge de travail est particulièrement lourde pour les mères d'enfants en situation de handicap, auxquelles incombent le travail ménager, le travail de soins et les tâches de coordination des services pour leur enfant. Bien plus que les pères, les mères se font les porte-paroles de leur enfant face à l'État et sont souvent en lutte contre celui-ci pour obtenir des services, notamment des services éducatifs (Courcy et des Rivières-Pigeon 2013). Courcy et des Rivières-Pigeon s'intéressent aux mères d'enfants autistes et précisent qu'énumérer leurs responsabilités ne suffit pas pour comprendre leurs réalités. Elles expliquent que les différentes tâches nécessaires à la sécurité, au bien-être et au développement de l'enfant sont profondément imbriquées, et qu'elles visent souvent à préparer une tâche ultérieure. L'ampleur des responsabilités rattachées au rôle de mère demande une organisation de la vie familiale quotidienne, qui engendre une charge cognitive de grande ampleur. Elles décrivent donc un travail épuisant qui demande une disponibilité constante et qui ne se termine jamais (des Rivières-Pigeon et Courcy 2017). Pour autant, le rôle de mère d'enfant en situation de handicap n'est ni valorisé socialement, ni rémunéré. Au contraire, il s'accompagne d'un stigma social (Ryan et Runswick-Cole 2008).

Tous les parents rencontrés expliquent avoir fait l'expérience pénible des lacunes des services sociaux et éducatifs québécois. Souvent, la complexité du système scolaire et le manque d'information disponible sont en cause. Les parents rencontrent souvent des difficultés pour obtenir des services qui soient appropriés pour leur enfant. À titre d'exemple, Estelle, mère d'un enfant qui a un handicap moteur, décrit les défis que son fils et elle vivent à l'école primaire :

« Je suis un peu une plateforme d'information, toujours en train de communiquer avec l'école, parce qu'il n'y a pas vraiment de précédent pour la condition de mon fils. À la rentrée des classes, il faut tout répéter et réexpliquer les besoins. Ce n'est pas le même prof d'éducation d'une année à l'autre, et il faut le resensibiliser. Nous avons eu exactement les mêmes défis que l'an passé, comme l'éducation physique qui n'est pas adaptée à mon fils, avec des activités qui n'étaient pas du tout appropriées. On le laissait assis sur le banc ». (Entrevue 2.5)

Plusieurs parents expliquent devoir se « battre » ou « lutter » contre leur école ou le CSS, une machine bureaucratique dont le fonctionnement apparaît de prime abord souvent incompréhensible. Certains d'entre eux s'impliquent alors dans le comité EHDA pour obtenir des informations sur l'organisation des services aux élèves HDA. Ils considèrent que ces informations pourraient les aider dans leurs démarches auprès de leur école ou du CSS et faciliter le parcours scolaire de leur enfant. Par exemple, Fabrice, un père du comité 2, rapporte que son aîné, qui est dysphasique et dyspraxique, rencontre plusieurs difficultés à l'école. Il appréhende conséquemment la rentrée de son plus jeune enfant, qui est autiste : « on imagine qu'avec notre plus jeune, on sera encore plus dans le néant ». En s'impliquant dans le CC, Fabrice espère « clarifier la situation » et mieux comprendre les rouages de l'adaptation scolaire pour favoriser l'intégration de son fils à l'école (Entrevue 2.3). L'intérêt familial constitue ainsi un premier motif de participation, qui s'inscrit dans le rôle de mère, et occasionnellement de père, d'enfant en situation de handicap ou de difficulté scolaire.

Par ailleurs, face aux efforts démesurés qu'ils déploient pour faire respecter les droits de leurs enfants, les parents développent souvent un sentiment de frustration ou de colère envers leur école, leur CSS et l'état des services sociaux plus généralement, et à tout le moins, une perception d'injustice. Les parents rencontrés portent des jugements sur l'ensemble du système scolaire qui

est décrit comme mal en point ou même « en lambeaux ». Ils perçoivent aussi qu'il est généralement sous-valorisé et sous-financé (Entrevues 1.2, 1.3, 1.4, 2.2 et 2.6). Les parents dénoncent les lacunes des services éducatifs pour les élèves HDAA, comme les problèmes de communication et de coordination dans l'attribution et la distribution des services, ainsi que le manque de ressources. Les participant·es ont conscience d'appartenir à une classe de parents qui vivent sensiblement les mêmes réalités et les mêmes difficultés. Leurs griefs envers le système scolaire s'expriment donc sous la forme de revendications collectives, plutôt que de revendications individuelles. Bref, tous les parents partagent la conviction que le fonctionnement du système devrait être amélioré pour les élèves HDAA et pour leurs parents.

Les parents croient aussi que le système scolaire est perfectible. Tous adhèrent à la mission du comité EHDAA, qui est de garantir la qualité des services aux élèves HDAA. Ils souhaitent participer à la réalisation de cette mission. Plusieurs parents expliquent s'impliquer dans l'espoir « d'améliorer les choses » (Entrevues 1.1, 1.4, 2.1, 2.7). Dans certains cas, cette motivation se rattache à un enjeu particulier. Par exemple, Alicia, une membre du comité 2, considère la communication avec les parents comme un problème majeur de son CSS dont la résolution dépend directement de l'intégration des perspectives des parents (Entrevue 2.6). Une autre participante, Amanda, qui est employée d'un autre CSS, explique s'engager notamment parce qu'elle constate que les plans d'intervention ne sont pas aussi bien élaborés dans le CSS 2 que dans son milieu de travail. En comparant les deux organisations, il lui semble que le CSS 2 pourrait améliorer ses pratiques en cette matière (Entrevue 2.4).

Les parents considèrent pouvoir contribuer personnellement aux activités du comité et à l'amélioration des décisions du CSS et de leur mise-en-œuvre. Un certain niveau de confiance en ses propres capacités (self-efficacy) est nécessaire à l'engagement dans les comités EHDAA, tout

comme dans d'autres dispositifs de participation parentale (Hoover-Dempsey et Sandler 1997; Green et al. 2007). Des parents expriment avoir eu le sentiment de pouvoir « aider » (Entrevue 2.2) et de s'être engagés « pour être en mesure d'apporter leur soutien à d'autres » (Entrevue 2.4) et d'avoir les « capacités pour faire avancer les choses » (Entrevue 2.1). Généralement, les participant·es perçoivent détenir davantage de ressources par rapport aux parents du public. Certains représentant·es évoquent disposer de plus de temps que d'autres parents d'enfants handicapés, dont le quotidien est encore plus rempli de tâches de soin. Plusieurs parents membres des comités EHDAA pensent être plus compétents, mieux éduqués, plus aptes à comprendre le fonctionnement administratif du système éducatif que leurs concitoyen·nes. La perception d'un avantage ou d'un privilège se construit quelquefois en référence à des populations racisées et immigrantes, dont la langue maternelle n'est pas le français. Par exemple, Aïda affirme : « J'ai quand même fait des études, j'ai la tête sur les épaules, je suis allumée en général, je suis très curieuse, mais un parent qui vient d'arriver dont la langue maternelle n'est pas le français et qui est parachuté pour des raisons X, Y, Z [au Québec] ne sait pas comment ça fonctionne... » (Entrevue 1.1). Simultanément, les personnes qui constatent être avantagées ressentent une obligation de représenter les parents moins fortunés qu'elles. C'est ce qu'exprime Christine, ancienne présidente du comité 1 et ex-commissaire parent EHDAA : « Je suis toujours fascinée de voir que moi, avec deux maîtrises, j'avais du mal à comprendre certaines choses de la machine administrative. Je me suis dit si moi, je n'y arrive pas, comment font les autres? Eh bien il faut que je m'implique, je n'ai juste pas le choix pour les autres » (Entrevue 1.5).

D'ailleurs, une bonne majorité des participant·es détiennent au moins un diplôme d'études universitaires, ce qui n'est pas le cas de la population québécoise, alors qu'en 2021 un peu moins de 30 % de la population de 25 à 64 ans est titulaire d'un grade universitaire (Institut de la

statistique du Québec 2023). Des treize membres parents, neuf mentionnent spontanément avoir réalisé des études universitaires. Une mère détient un doctorat et trois participantes ont une ou deux maîtrises. De manière générale, les gens plus éduqués participent davantage en démocratie parce qu'ils possèdent les ressources et les motivations pour le faire (Gaxie 2002). Une formation universitaire confère un certain niveau de ressources qui sont utiles à la prise du rôle de représentant·es parents, et elle affecte la croyance d'être avantagé et capable de contribuer au comité EHDAA.

D'autres parents présentent différemment leur contribution au comité. Ils mettent notamment en valeur leur perspective unique. Pour deux mères, Gabrielle et Estelle, la situation de leur enfant alimente leur volonté de participer au comité EHDAA. Leurs enfants ont des maladies rares, ce qui fait qu'ils ne rentrent pas dans les « cases » du système scolaire. Gabrielle et Estelle rapportent avoir dû travailler fort pour que leur fils soit bien encadré et accompagné lors de sa rentrée à l'école. Ces épreuves leur ont fait prendre conscience que les mesures d'adaptation pour les enfants qui ne rentrent pas dans le « moule » et dans les catégories usuelles du CSS peuvent être améliorées. Elles veulent donc représenter ces enfants et aider à leur intégration (Entrevues 1.6 et 2.5).

Amanda est quant à elle enseignante et orthopédagogue dans un autre CSS. Elle détient donc des connaissances qui sont spécifiquement reliées aux enjeux abordés dans le comité. Comme employée d'un autre CSS, elle a une compréhension sophistiquée du fonctionnement du système scolaire. Elle considère avoir une expertise utile aux autres membres parents et souhaite donc la partager avec eux. Cet exemple illustre que certains domaines professionnels sont plus porteurs de ressources utiles à la prise de rôle de représentant·e parent, comme l'éducation, mais aussi la santé et la gestion. Plus généralement, des expériences dans des organisations bureaucratiques rendent plus familier et plus facilement compréhensible le fonctionnement du comité EHDAA et du CSS

(Entrevues 1.2, 1.4, 2.7). À l'inverse, Fabrice, un père du comité 2, travaille dans la construction et explique n'avoir pas d'expérience « administrative ». Il confie avoir été confronté à une courbe d'apprentissage assez raide lorsqu'il s'est joint au comité (Entrevue 2.3). Il a aussi conscience que la grande majorité des personnes impliquées sont des femmes et que sa participation se distingue donc de la norme. Il explique que sa femme l'a encouragé à s'impliquer, puisque justement il y a peu de pères dans ce comité et que « les hommes ont moins peur de dire ce qu'ils pensent ». Fabrice s'appuie donc sur ce stéréotype de genre pour motiver sa présence dans le CC et il affirme qu'il peut y faire une différence du fait qu'il est un homme (Entrevue 2.3).

La grande majorité des participant·es décrivent donc de manière plus ou moins précise avoir des compétences particulières ou bien une perspective unique qui fournissent une justification à l'engagement. Les parents lient également la conviction d'être en mesure de contribuer au comité EHDAA à un devoir de représentation. Les parents n'expriment toutefois pas toujours leur responsabilité citoyenne en référence à leurs propres aptitudes. Ils font aussi appel à des valeurs et des idéaux démocratiques. Plusieurs parents font référence aux notions d'inclusion, d'équité et de justice sociale lorsqu'ils parlent de leur engagement (Entrevues 1.2, 1.3, 1.4, 2.4). Certaines participantes partagent la conviction que l'implication citoyenne, voire l'engagement politique, est nécessaire pour le progrès social. Une mère du comité 1, Anne, explique : « Mais tu sais, il faut, pour changer les choses, voter pour des gens ou bien se présenter. Donc écoutez, c'est la même chose, tu sais, moi, je suis vraiment fatigante, je n'accepte pas les choses telles qu'elles sont. Je suis très critique, mais j'peux pas juste chialer faut que je sois là pour essayer de changer les choses » (Entrevue 1.3). D'autres parents soulignent la nature « concrète » de leur engagement, qui n'est pas un « combat », mais plutôt une démarche pour améliorer les services et la communication avec les parents (Entrevues 1.6, 2.6). Il demeure que ces parents considèrent quand même ces

services comme les droits des élèves et des parents. Ainsi, le désir « d'améliorer la vie » des parents et des enfants HDAA s'inscrit souvent dans un projet démocratique d'équité, de justice sociale ou de respect des droits individuels.

L'appartenance passée à des groupes sociaux qui valorisent l'engagement civique explique l'adoption de telles convictions. Anne et Amanda souscrivent à des idéaux démocratiques et se décrivent comme des personnes impliquées. Elles sont dotées d'un habitus de participation, soit un savoir-faire et une volonté d'implication qui précèdent leur engagement au comité EHDAA et qu'elles considèrent avoir acquis à l'école ou dans leur famille. Amanda explique que sa mère siégeait dans un comité de parents, et que sa famille s'est toujours engagée dans sa communauté (Entrevue 2.4). Anne raconte avoir été membre d'un comité d'Amnistie internationale au secondaire, de son association étudiante à l'université et de l'organisme de participation parentale de l'école primaire de sa fille. Après avoir quitté le comité EHDAA à la suite de l'inscription de son enfant dans une école privée, elle y a formé un comité de parents et s'est jointe au conseil d'administration de la fondation de son école (Entrevue 1.3). Pour ces femmes, s'identifier au rôle de représentante parent et assumer ce rôle dans le comité EHDAA est tout à fait logique et naturel, puisqu'il s'inscrit dans leur parcours de vie et qu'il correspond à leur représentation d'elles-mêmes.

Détenir ce genre d'habitus ne garantit pas nécessairement qu'on s'engagera dans un dispositif participatif. La participation n'est jamais monocausale, et elle relève de l'accumulation de plusieurs facteurs qui opèrent parfois en synergie et d'autres fois en contradiction (Gaxie 2002). Ainsi, une des deux personnes qui exhibe le plus clairement cet habitus participatif, Amanda, est aussi la seule à se déclarer en situation de handicap. Elle explique avoir acquis un handicap à la suite d'un accident, et que cela a transformé sa vision de la société. Elle a alors constaté « l'ignorance du monde », les manques d'adaptation et d'accessibilité pour les personnes handicapées, notamment

dans les bâtiments de sa région, et pour toutes les personnes non neurotypiques. Elle désire donc amener « ce point de vue » au comité (Entrevue 2.4). Les motivations d'engagement d'Amanda sont reliées à son occupation professionnelle, à sa propre expérience du handicap, à son historique familial d'engagement citoyen, et bien sûr à sa réalité comme mère d'un enfant autiste.

Chez certains parents, la dimension proprement civique de leur engagement est moins explicite, puisqu'ils ne puisent pas dans le lexique de la démocratie participative pour justifier leur engagement. Ils conçoivent quand même leur implication comme une action altruiste, qui relève du don de soi envers une communauté d'élèves HDAA et de leurs parents. Les parents évoquent ainsi ressentir une responsabilité de s'engager ou de défendre cette population, ou bien ils mentionnent être animés d'une volonté « d'aider » (Entrevues 2.1, 2.2, 2.3, 2.5). Certains mentionnent même explicitement ne pas faire cette activité « pour leur propre enfant », mais bien pour « tous les enfants » HDAA ou « pour les générations futures » (1.1, 1.4, 2.1, 2.7). Les discours de tous les parents convergent donc vers l'expression d'une responsabilité morale, mais aussi d'un même objectif : « changer les choses », améliorer les services aux élèves et aux parents. Ils adhèrent donc explicitement ou implicitement au script de la démocratie participative, qui présente l'engagement citoyen à l'intérieur de l'État comme un vecteur de changement et une responsabilité morale.

Le devoir civique constitue donc comme un motif d'implication commun à l'ensemble des participant·es. L'acquisition d'information et de meilleurs services représente souvent un premier motif de participation, mais au cours de leurs entrevues, tous les membres parents finissent par mettre de l'avant le souci du devoir comme motif principal de leur engagement. Les occasions d'obtenir de meilleurs services pour leur enfant apparaissent sévèrement limitées à l'intérieur des comités EHDAA. Cela n'est guère surprenant puisque le seul motif valable associé au rôle de

représentant·e parent est justement celui du devoir civique. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, présenter des problèmes personnels et défendre son intérêt familial sont formellement interdits lors des réunions du comité EHDAA. Karine, ancienne présidente du comité 2, remarque à ce sujet : « Quand c'est un désir de s'impliquer pour la population, et non seulement pour répondre à des questions qui concernent tes enfants, tu perdures dans le temps. Ceux qui sont là pour régler leurs problèmes, on les revoit pas l'année suivante » (Entrevue 2.2).

L'intégration du motif de la responsabilité citoyenne apparaît donc comme une étape incontournable de la prise de rôle de représentant·e parent. L'ensemble des parents interviewés s'impliquent dans le comité pour y effectuer un travail de représentation. Ce motif est ancré dans la réalité matérielle des parents, dans l'exercice quotidien de leur rôle de mère ou de père et dans les expériences de leur famille, lesquelles sont comprises comme des expériences collectives vécues par d'autres élèves HDAA et d'autres parents. Leur volonté d'implication est aussi le fruit de leur positionnement social. On observe que le genre, l'éducation, l'occupation professionnelle et la situation de handicap des parents sont plusieurs caractéristiques individuelles qui affectent directement les motivations des participant·es et déterminent les modalités de leur prise de rôle.

Prise de rôle

Rappelons que, pour Lagroye, la prise de rôle est l'appropriation des savoirs pratiques y étant associés, et « le double mouvement d'identification et de distanciation » avec l'institution (Lagroye, François, et Sawicki 2012). Pour devenir représentant·es citoyen·es, les individus doivent se sentir capables de tenir ce rôle et avoir des motivations suffisamment fortes pour le faire, mais ils ne possèdent pas les mêmes ressources et les mêmes convictions. Conséquemment, ils n'exercent pas leur rôle de manière identique.

D'abord, tenir le rôle de représentant·e parent demande la maîtrise de connaissances et de savoirs pratiques liés au fonctionnement du comité, du CSS et du système scolaire. Cette exigence est particulièrement évidente lorsqu'un nouveau membre cherche à s'approprier son rôle. À ce moment, les expériences passées d'implication sociale, le bagage professionnel et l'instruction d'une personne peuvent faciliter, ou non, son intégration au comité consultatif. Pour quelqu'un qui évolue déjà dans le milieu scolaire, l'apprentissage du rôle de représentant·e est beaucoup moins laborieux que pour des personnes qui ne se sont jamais intéressées à son fonctionnement bureaucratique (Entrevue 2.4).

Le fonctionnement protocolaire du comité, qui encadre notamment les tours de parole, représente un premier obstacle pour les participant·es novices. Pour les membres parents qui ne sont pas habitués à ce format usuel des rencontres des mondes administratif, associatif ou de la démocratie participative, les réunions sont difficilement compréhensibles et elles peuvent paraître froides et intimidantes (Entrevues 1.2, 2.3, 2.5). De plus, il existe une panoplie de connaissances qui s'avèrent nécessaires pour qu'une réunion du comité soit intelligible à ses participant·es : les rôles de chaque membre du CC, les fonctions de chaque sous-comité, la structure administrative du CSS, ainsi que la relation entre le comité et le CSS. Si n'on attend pas des parents qu'ils maîtrisent les nuances de la *Loi sur l'instruction publique*, les discussions du comité demeurent remplies d'acronymes et de jargon bureaucratique. L'acquisition du capital bureaucratique nécessaire à l'exercice du rôle de représentant·e parent peut prendre un certain temps, voire toute une année. Assimiler une compréhension plus sophistiquée du système d'éducation et du champ de l'adaptation scolaire est un travail de longue haleine, et prend plusieurs années (Entrevues 1.1, 1.2, 2.1, 2.3, 2.7). Aïda affirme sans détour que « l'administration scolaire est très complexe. Après un mandat de deux ans, tu n'as vraiment que le temps d'apprendre comment ça fonctionne. » (Entrevue 1.1)

Pendant cette période d'apprentissage, les parents ne se sentent pas toujours « compétents » et légitimes d'intervenir dans les discussions du comité (Entrevue 1.2). Ainsi, Fabrice explique qu'un certain temps s'est écoulé avant qu'il ne commence à interroger l'administration (Entrevue 2.3). Estelle, qui en est à sa première année d'implication dans le comité 2, décrit qu'elle y siège actuellement comme « observatrice » et qu'elle n'a pas encore soulevé de questions en réunion après six rencontres du comité (Entrevue 2.5). L'apprentissage du rôle de représentant·e parent demande donc d'acquérir de nombreuses connaissances. Il s'agit d'un processus exigeant, qui requiert des efforts cognitifs et un investissement de temps variable selon les ressources des participant·es. On peut ainsi s'interroger sur les possibilités de gratifications qui convaindraient les parents de persévérer dans cet apprentissage, alors qu'ils sont encore incapables d'exercer pleinement leur rôle par manque de capital bureaucratique. Seule Estelle décrit en détail certains éléments particulièrement significatifs et satisfaisants qui sont liés à cette étape de l'engagement dans les comités EHDAA, alors que le reste des membres parents interviewés ont déjà investi leur rôle depuis un certain temps.

D'abord, Estelle est en mesure de justifier son investissement personnel dans le comité puisqu'elle s'identifie à celui-ci. À première vue, elle semble cultiver une certaine distance face à l'institution participative, notamment car elle se qualifie « d'observatrice ». Toutefois, cette attitude vis-à-vis du comité EHDAA est temporaire et est reliée à l'apprentissage de son rôle. Estelle réitère ainsi que tous les parents ont dû passer par cet apprentissage et qu'ils se sont tous sentis perdus au début de leur implication. Elle s'identifie donc au groupe de représentant·es parents, tout en précisant « qu'elle n'est pas l'élément le plus expert », et donc qu'il lui manque des connaissances pour exercer adéquatement son rôle. Elle affirme avoir réalisé des progrès depuis le début de l'année et se place ainsi sur une trajectoire qui la mènera à l'accomplissement du travail significatif de

représentation citoyenne. L'anticipation de gratifications futures explique sa persévérance (Entrevue 2.5).

Estelle trouve aussi chez les représentant·es parents un réseau de pair·es qui partagent sa réalité : « J'ai compris que je n'étais pas la seule à s'inquiéter pour son enfant à l'école, pour son soutien et à gérer autant de documents. Cette gestion du quotidien est stressante, mais c'était la première fois que je rencontrais d'autres parents qui pouvaient comprendre ce que je vivais depuis un an. Il y a des parents qui sont là depuis très longtemps dans le comité, mais c'était la première fois que je me sentais comprise. Les parents du comité sont dans la même situation que nous, avec les mêmes problèmes de parents, mais dans un environnement où l'on se comprend mieux. Personnellement, cela est satisfaisant. » (Entrevue 2.5). Pour cette participante, les épreuves liées à l'obtention et à la coordination des services pour son enfant, auxquelles plusieurs mères et pères du comité ont aussi fait face, deviennent des réalités collectives lors des réunions du comité EHDAA. Ainsi, Estelle développe un sentiment d'appartenance au groupe des parents membres du CC, ce qui lui permet de mieux s'y identifier et de retirer une satisfaction de son implication.

L'identification au comité donne aussi la possibilité de percevoir les réunions comme des expériences agréables et significatives en elles-mêmes. Estelle déclare : « Chaque fois que je suis sur le comité, je suis rassurée de voir que les parents ont une place et que l'on écoute nos préoccupations. Autour de la table, il y a énormément d'intervenants qui défendent la cause des enfants ayant des besoins particuliers. » (Entrevue 2.5) Ainsi, elle adhère aux représentations collectives dominantes du comité, soit qu'il s'agit d'un comité « expert », qui œuvre dans l'intérêt des élèves HDAA et que l'administration est ouverte aux préoccupations des participant·es. Estelle perçoit que le comité est en mesure d'accomplir sa mission, ce qui rend les discussions des réunions « intéressantes ». Les limites à l'influence du comité ne constituent pas une source de frustration

pour cette mère, d'une part parce que le comité lui semble suffisamment compétent pour accomplir sa mission, et d'autre part, parce qu'elle ne s'autorise pas encore à porter un jugement sur l'efficacité du comité et de son design. Elle estime ne pas être « impliquée depuis suffisamment longtemps pour savoir si cela ne devrait être que consultatif ou s'il devrait y avoir davantage de décision » (Entrevue 2.5).

Pour conclure, la prise de rôle de représentant·e parent est un processus exigeant puisqu'elle requiert l'acquisition d'un capital bureaucratique. L'apprentissage du rôle de représentant·e citoyen·ne se révèle parfois gratifiant, tel que le démontre l'expérience d'Estelle. Comme nous le verrons ensuite, c'est toutefois le travail de représentation des élèves HDAA qui se révèle être le plus satisfaisant et le plus significatif pour les parents. Les participant·es n'accomplissent toutefois pas ce rôle de la même manière. Leur niveau de ressources et leurs croyances orientent les modalités de leur prise de rôle de représentant·e citoyen·ne.

Contestation

Trois parents rencontrés sont peu satisfaits des possibilités d'action qui leur sont offertes par le CSS et adoptent une posture de contestation. Une de ces participant·es, Christine, déroge à cette attitude au fil des années, car elle observe des changements importants dans l'ouverture de l'administration aux contributions des parents, ce qui l'amène à privilégier la collaboration (Entrevue 1.5). Pour les parents contestataires, l'administration n'écoute pas vraiment leurs propositions et le CC est un exercice d'ouverture bureaucratique majoritairement symbolique. Hélène, une participante du comité 2, décrit le CSS comme un mur de brique : « il n'y a aucune obligation de nous consulter, aucune obligation de prendre en compte notre avis, aucune reddition de comptes » (Entrevue 1.4). Ces parents critiquent la nature « politique » du comité et l'opacité de la bureaucratie scolaire.

Ces parents récusent ainsi certaines croyances dominantes de l'institution qui sont admises par d'autres membres du comité. Fabrice, membre du comité 2, avance que « [les cadres de l'administration] vont montrer qu'ils sont ouverts, mais ça ne veut pas dire qu'ils le sont. En réalité, ils ne tiennent pas toujours en considération ce qu'on dit. J'ai eu ce sentiment à plusieurs reprises » (Entrevue 2.3). Il considère aussi que c'est finalement le directeur des services éducatifs qui a le contrôle du comité EHDAA, plutôt que les parents. Cette affirmation contredit les dires du directeur des services éducatifs qui insiste sur le fait que le comité « appartient aux parents » (Entrevue D2.1). Elle va aussi à l'encontre des propos des personnes de ce comité qui ont assuré la présidence du comité et qui rapportent avoir une certaine latitude dans le choix des sujets et dans l'organisation des rencontres (Entrevues 2.2, 2.7).

Les parents contestataires sont insatisfaits du mandat consultatif du comité et de son design institutionnel. Fabrice considère que le CC devrait avoir accès à davantage d'information indépendante et avoir plus de pouvoir, voire des fonctions décisionnaires. Il déplore aussi que le comité n'ait pas plus de liens avec le public, et qu'il ne s'agisse pas d'un forum où davantage de parents d'élèves HDAA puissent présenter leurs problèmes. Dans le comité 1, Hélène attaque les relations de pouvoir existantes entre le CC et le CSS : « Le [CC], c'est le seul comité où tous les intervenants sont à la même table, il y a une dame d'un organisme, des spécialistes de la recherche, qui parlent de leur point de vue. Quand tout le monde finit par être d'accord sur quelque chose, on écrit un avis. Et eux, ils décident si ça leur tente ou non de nous écouter. Alors que justement vous autres, vous êtes des gestionnaires, nous, on est toute une équipe de professionnels. Il semble que vous devriez nous écouter. » (Entrevue 1.4) Elle met donc de l'avant l'expertise du comité, mais aussi son fonctionnement délibératif, pour valoriser le potentiel du comité, qui n'est à ses yeux pas traité à sa juste valeur par l'administration. Toutefois, Hélène et Fabrice considèrent que des

changements significatifs sont seulement possibles si le palier gouvernemental supérieur, soit le ministère de l'Éducation ou l'Assemblée nationale, choisit de modifier le cadre législatif ou réglementaire du comité afin de préciser sa mission pour obliger les CSS à mieux répondre aux avis des comités EHDAA, voire pour les inclure formellement dans la prise de décision.

Les participant·es qui ont une posture contestataire sont partagé·es sur l'importance des discussions qui se déroulent lors des rencontres du comité. D'un côté, ils accordent une légitimité à la parole de leurs membres, de l'autre ils comprennent que leurs délibérations ont peu de chance de conduire à des changements significatifs. Néanmoins, pour les parents contestataires, il est important de remettre en question la légitimité et les pratiques de l'administration lors des réunions afin de la forcer à se justifier et à modifier ses façons de faire. Ainsi, Fabrice explique qu'après un certain temps à exercer passivement son rôle, il a compris qu'il devait poser des questions pointues et « marteler » son point de vue pour obtenir une reddition de comptes et des réponses satisfaisantes. Il mentionne notamment que la modification du site Internet du CSS n'aurait jamais abouti si les parents du comité n'avaient pas remis ce dossier à l'agenda du comité, rencontre après rencontre (Entrevue 2.3). Christine, ancienne présidente du CC et commissaire parent, conclut que « le parent qui est timide et qui ne veut déranger personne, lui il n'obtient pas grand-chose » (Entrevue 1.5).

Le travail de représentation des parents contestataires vise explicitement la défense des intérêts du public des élèves HDAA et de leurs parents. Ils perçoivent le comité comme un espace politique, et les discussions et débats du comité comme des interactions stratégiques. D'un côté, l'administration tend à se dédouaner de ses responsabilités et à justifier ses pratiques. De l'autre, les parents travaillent à leur « remettre leurs responsabilités dessus », ce qui demande des preuves et de l'information qui contredisent ou nuancent les propos de l'administration (Entrevue 2.3).

À titre d'exemple, Fabrice perçoit que la persistance des parents du comité EHDAA a mené à la modification d'un règlement qui obligeait les parents à fournir annuellement un billet d'un·e professionnel·le de la santé pour obtenir du transport scolaire adapté. Il explique que lorsque l'enjeu est soulevé, l'administration affirme d'abord qu'il s'agit d'une règle imposée par le ministère de l'Éducation. Le comité souhaite donc s'enquérir auprès du ministère de l'origine de ce règlement et lui demander un changement. Fabrice propose alors au directeur des services éducatifs, Emmanuel, d'écrire en leur nom au ministère. Selon lui, le ministère répond sûrement davantage à un cadre du CSS qu'à un membre parent du comité EHDAA. En proposant ce courriel, l'objectif du père est de faire avancer le dossier et de mobiliser toutes les ressources à la disposition du comité, mais ce qu'il propose engage aussi la légitimité du directeur des services et celle de son organisation. Plutôt que d'envoyer ce courriel, Emmanuel réalise des vérifications plus exhaustives, et il s'avère que la norme en vigueur relève plutôt d'un règlement du CSS. Il s'engage donc à se débarrasser de cette obligation (Entrevue 2.3).

Cet exemple montre le genre de démarche qu'un parent peut entreprendre pour obtenir des changements administratifs, mais il met aussi en lumière l'aspect « politique » du comité. Le directeur de l'administration y joue sa légitimité, notamment quand on remet en question son autorité. Jonathan, président du comité 2, évoque à ce sujet que le directeur des services n'aime pas quand « il y a une règle en place, et qu'on démontre que ce n'est pas bien appliqué dans les écoles » (Entrevue 2.1). Conséquemment, le directeur doit se protéger et surveiller son discours, puisque d'après Fabrice: « il sait que les parents peuvent le surprendre à un détour » (Entrevue 2.3). Emmanuel, le directeur des services éducatifs du CSS 2, admet lui-même que « quelqu'un qui ne serait pas affirmé ou qui manquerait un peu de confiance, ça pourrait l'insécuriser un comité

comme ça parce que ça peut glisser, il peut y avoir des dérives », puisqu'il s'expose aux critiques des parents et à celles des syndicats (Entrevue D2.1).

Hélène entretient de telles dynamiques avec l'administration lors des réunions de son comité. Elle affirme poser « des questions pièges » aux représentant·es des services éducatifs. Par exemple, lors d'une visite de la directrice générale au comité EHDAA, Hélène l'interroge sur l'existence de suspensions préventives d'élèves. La suspension préventive se produit lorsque l'école considère ne pas avoir les ressources nécessaires pour prendre en charge un élève et refuse temporairement de l'admettre à l'école. Lorsque la cadre déclare que de telles pratiques n'existent pas dans les établissements du CSS, Hélène affirme avoir recensé elle-même une dizaine de cas de suspensions préventives, ce qui place la directrice dans l'embarras. Depuis cet événement, la directrice générale demande aux parents d'envoyer leurs questions à l'avance, pour qu'elle puisse préparer ses réponses. Les parents contestataires cherchent donc à amener l'administration à avouer ses erreurs pour réclamer des changements aux pratiques du CSS et de ses établissements.

Les résultats des interactions stratégiques entre administration et parents se jouent sur la connaissance et l'interprétation des règles du système scolaire, sur le capital bureaucratique des actrices et des acteurs. Démontrer que les CSS violent la loi, soit l'ensemble des règles les plus importantes pour ces organisations, est un moyen efficace de miner l'autorité de leurs cadres. En outre, Hélène utilise non seulement ses connaissances du fonctionnement des CSS et des établissements pour questionner les employés du CSS, mais aussi ses propres connaissances avancées de la statistique, acquises lors de son parcours scolaire et professionnel. Lors d'une présentation d'un employé du CSS, elle est en mesure d'interroger « les informations avec données à l'appui » avancées par le CSS et de proposer une autre interprétation des données de l'administration grâce à son savoir professionnel (Entrevue 1.4).

Comme les délibérations et les avis du comité ne mènent souvent à rien, Hélène exploite aussi des « méthodes alternatives de se faire entendre ». Elle siège à la fois au comité EHDAA et au comité de parents. Elle occupe une fonction exécutive dans le comité EHDAA, et elle décrit faire partie d'un noyau dur de parents impliqués dans le CSS 1. Elle dispose donc d'un capital social important sous la forme d'un réseau de contacts. Ce réseau lui permet de prendre part à un jeu de coulisse à l'intérieur du CSS et d'utiliser des voies non officielles disponibles grâce à son capital social : « On finit par comprendre que certains dossiers se règlent, si on a le numéro de telle personne, si on contacte telle personne dans l'administration, pour poser des questions à l'autre personne. On finit par avoir des discussions avec des membres de l'administration. C'est de la politique, vraiment » (Entrevue 1.4). Ces « méthodes alternatives » incluent aussi l'implication dans « les dossiers qui bloquent » de journalistes qui entretiennent des relations avec les parents du CSS. Hélène explique que « quelquefois pour avoir des réponses, il faut que ça sorte dans les médias pour que ça revienne dans le comité consultatif. J'ai parlé de 3 dossiers, plutôt différents depuis septembre qui sont passés dans les médias, puis ils se retrouvent à être sur la table du CC » (Entrevue 1.4). Faire sortir un dossier dans les médias représente une attaque à la légitimité publique du CSS, et il s'agit conséquemment d'une méthode de mise à l'agenda et d'un moyen de pression efficace.

La réalisation des activités de contestation procure certainement une gratification à Fabrice, Hélène et Christine. Après tout, il s'agit pour les représentant·es parents d'une façon d'avoir une influence sur les politiques du CSS et d'accomplir leur devoir citoyen. Christine présente ainsi son implication dans les instances participatives scolaires comme un long combat pour faire valoir la légitimité des parents comme partenaires de l'administration : « On était des emmerdeurs, on va se le dire. C'était comme ça, parce qu'on revendiquait tout le temps et à un moment donné, on est vraiment devenus comme des partenaires habituels. Les gens se sont habitués à ce qu'on soit là

puis qu'on donne notre avis, et à tenir compte du fait qu'il faut penser aux élèves à besoins particuliers. Il y a eu une réelle progression » (Entrevue 1.5). En rétrospective, l'implication de cette mère prend un sens, car ses actions de revendication portent fruit et elle rapproche le comité d'un idéal collaboratif. Elle tire satisfaction de son partenariat avec l'administration, lequel représente une gratification importante pour des années de lutte avec la commission scolaire.

Fabrice exerce son rôle en accord avec ses motivations liées à son genre. On rappelle qu'il considère que les hommes ont tendance à s'affirmer davantage, et qu'il justifie ainsi sa place dans un comité composé majoritairement de femmes. Il considère avoir un effet positif sur le comité puisqu'il entraîne ses membres dans des discussions et des débats productifs, car il « dit ce qu'il pense ». Il retire de son engagement non seulement un accomplissement personnel, mais aussi une gratification symbolique dans la reconnaissance de ses pair·es (Gauthier 2019) : « Parfois d'autres membres sourcillaient lorsqu'on intervenait et qu'on martelait certains points. Ça ne plaît pas toujours aux services scolaires, mais au bout de la ligne, ils étaient bien contents qu'on ait fait ces interventions » (Entrevue 2.3). Une mère du comité 1 perçoit aussi qu'elle exerce bien son rôle et considère avoir un effet positif sur le comité, et que cela est reconnu dans le comité : « Quand il y a des problèmes [de cohérence dans la gestion et la communication du CSS], c'est moi qui suis envoyée au front par le groupe pour les questionner » (Entrevue 1.4). Ainsi, le travail de défense des intérêts du public EHDAA procure des bénéfices reliés à l'accomplissement du devoir citoyen et à la reconnaissance par les pair·es.

Les parents doivent composer avec les limites du cadre institutionnel du CC et les nombreuses frustrations qu'elles engendrent. Dans le comité 1, Hélène a su se positionner au sein d'un groupe de quelques parents particulièrement engagés, ce qui lui permet d'exploiter des « méthodes alternatives », qui sont plus porteuses d'effets et d'influence que les délibérations du comité elles-

mêmes. Malgré cela, le bilan que cette mère fait de son engagement est teinté de déception et d'incertitude : « Je suis rentrée là en me disant qu'on pourrait changer des choses pour finir par comprendre que c'est de la politique et de la politique et de la politique et de la paperasse et que ça prend des années changer le moindre détail. Donc, on continue à se battre pour des choses qui vont améliorer la vie peut-être des générations suivantes » (Entrevue 1.4). Cette mère est animée d'une responsabilité citoyenne et elle construit son engagement comme un combat, mais les occasions de gratifications liées à sa participation dans le comité EHDAA sont assurément moindres et beaucoup plus incertaines que ce à quoi elle avait pu s'attendre en s'impliquant dans le comité.

Fabrice ne dispose pas des mêmes canaux « alternatifs » d'influence. Il n'occupe pas une position dans le comité de parents, et il ne cultive pas des liens avec des journalistes, ce qui n'est pas une pratique courante dans le comité 2. Il est donc plus captif des limites institutionnelles du comité EHDAA. Cela le conduit notamment à adopter un réflexe commun des participant·es : il réitère que le comité est « consultatif », et qu'il n'a pas le pouvoir de changer cela, même si cela le déçoit. Il mentionne aussi à plusieurs reprises que « si personne ne s'impliquait, la situation serait encore pire ». Le CC n'est peut-être pas un forum de démocratie participative rêvé, mais il a certains impacts, qui sont attribuables aux participant·es engagé·es qui travaillent, comme lui, à rendre le dispositif « un peu moins consultatif ». Il s'impose donc une responsabilité morale de s'y impliquer. Par ailleurs, Fabrice affirme faire le choix conscient de mettre en valeur les quelques possibilités de gratifications qu'il a rencontrées lors de son parcours, plutôt que de se concentrer sur les limites du comité : « C'est également de voir que tout le monde se protège ici, et que nous sommes fondamentalement juste là pour nous plaindre. Mais je ne vois pas ça comme ça. Je vois qu'il y a quand même des petites victoires que nous avons remportées. S'il n'y a personne qui se plaint, il n'y a jamais de victoire, tu sais. » (Entrevue 2.3)

Bref, les parents contestataires partagent une vision critique du comité. En conséquence, ils adoptent des comportements qui visent à remettre en question les pratiques et la légitimité de l'administration, à l'intérieur comme à l'extérieur des réunions du comité EHDAA. Il s'agit pour eux des moyens les plus efficaces d'influencer les politiques du CSS, de défendre les intérêts du public EHDAA et d'accomplir leur devoir civique. Ils retirent aussi des bénéfices symboliques de leur implication, car ils perçoivent être reconnus comme des membres compétents du comité. Enfin, ils vivent quand même plusieurs frustrations, car ils se rendent compte que le comité a somme toute peu d'effets.

Collaboration

La majorité des parents rencontrés mettent l'accent sur les bienfaits de la collaboration avec l'administration pour justifier leur engagement. Le partage de leurs perspectives est au cœur de leur travail de représentation du public EHDAA. Cela correspond aux usages de l'institution attendus et espérés par les membres de l'administration. Ces parents acceptent les possibilités d'action telles qu'elles s'offrent à eux, et rappellent que le comité a une vocation consultative (Entrevues 1.1, 1.2, 2.1, 2.4, 2.6). Cela ne veut pas dire qu'ils sont entièrement satisfaits du fonctionnement du comité, mais il est beaucoup plus efficace et utile pour eux de dialoguer avec les cadres de l'administration plutôt que d'attaquer leur légitimité. Ils sensibilisent les fonctionnaires à leur réalité de parents pour les persuader du bien-fondé de leurs préoccupations et de leurs demandes. Pour Jonathan, président du comité 2, la tâche des représentant·es est de « montrer la vie des parents » à l'administration, bien plus que de mettre de la pression sur les cadres du CSS (Entrevue 2.1). Les parents collaborateurs voient d'ailleurs souvent d'un mauvais œil les membres du comité qui sont trop contestataires et qui attisent le conflit avec l'administration, comme l'explique Karine, ancienne présidente du comité 2 :

« Il y avait plusieurs personnes qui s'impliquaient avec des approches de confrontation, mais moi, j'ai toujours préféré collaborer pour qu'on m'écoute. Si je confronte la personne en face de moi, ça ne mène généralement à rien. C'est un comité consultatif, donc ils ne sont pas obligés de m'écouter. Je pense que l'on peut changer beaucoup plus de choses en discutant et en essayant d'expliquer notre point de vue, plutôt qu'en utilisant la confrontation. Les années où nous avions des membres qui étaient plus en mode confrontation étaient les années les plus difficiles » (Entrevue 2.2).

Après tout, pour les parents collaborateurs, l'administration est non seulement bien intentionnée, mais elle demeure ouverte à la discussion et aux propositions des parents (Entrevues 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.4, 2.6). En outre, les parents collaborateurs n'évoquent que rarement la nature « politique » du comité.

Les parents collaborateurs retirent une satisfaction de leur participation aux diverses activités du comité, à commencer par les discussions entre ses membres. Ils apprécient la reddition de comptes qu'offre l'administration, même si c'est avec certains délais, et ils estiment que les méthodes de suivis qu'elle emploie sont efficaces. Ils aiment que le directeur des services prenne le temps de se renseigner entre les réunions et qu'il invite d'autres membres de l'administration à intervenir à l'intérieur du comité. Les parents se sentent « écoutés », ce qui est en soi gratifiant (Entrevues 2.1, 2.4, 2.6), comme en témoigne Jonathan : « ce que j'apprécie, c'est que tu n'entends jamais la réponse « ça a toujours été comme ça », qui est une réponse que je n'aime pas » (Entrevue 2.1). Ils retirent donc une satisfaction d'être reconnus par l'administration et de mieux comprendre le fonctionnement du CSS.

À ce sujet, quelques parents expriment un réel plaisir de l'apprentissage, de l'enrichissement cognitif (Mazeaud et Talpin 2010). Véronique explique que « participer à ce comité a permis

d'élargir [sa] compréhension de tous les acteurs impliqués, car cela peut être facile de juger sans vraiment comprendre les réalités complexes » (Entrevue 1.2). Amanda déclare que son implication lui permet de partager les savoirs pratiques du CSS où elle travaille avec le comité, mais aussi d'en apprendre davantage sur le fonctionnement d'une autre organisation : « Il y a toujours des pous et des contres partout. Moi, je me suis dit que j'apprends des deux côtés aussi. Je vais donner, mais je veux aussi apprendre. Donc, c'est intéressant. » (Entrevue 2.4).

Les parents collaborateurs prennent aussi plaisir au travail du comité. Ils aiment se plonger dans ses dossiers, les faire avancer, et éventuellement constater que leur travail a des effets concrets sur l'administration. Après tout, l'amélioration des services est au cœur de leurs motivations. Ils sont donc heureux d'observer les modifications aux services qu'ils ont engendrées, comme individus ou comme groupe de personnes usagères. Les parents parlent des différents impacts du comité EHDAA mentionnés lors du dernier chapitre comme des accomplissements du comité, et des preuves de son influence, certes circonscrite, mais bien réelle. Par exemple, les mères qui ont participé à la réalisation des guides pour les parents EHDAA expliquent avoir travaillé « très fort avec l'administration », que cela a été « une très belle collaboration » (Entrevue 1.5) et que « tout le monde était très fier de ce qu'on avait accompli » (Entrevue 2.7). Le travail dans les sous-comités, puisqu'il produit des effets observables et conduit à faire avancer les dossiers du CSS, est mis de l'avant comme un élément gratifiant de la participation au comité EHDAA (Entrevues 1.2, 1.5, 2.1). Par exemple, Caroline, ancienne présidente du comité 2, qualifie l'octroi annuel des prix aux élèves HDAA, réalisé par un sous-comité, comme une réussite de ce CC (Entrevue 2.7).

Néanmoins, les parents du comité EHDAA n'attendent pas que leurs actions aient des effets démontrables sur les politiques du CSS pour retirer une satisfaction de leur implication. Anne trouve ainsi remarquable d'avoir été invitée à s'exprimer sur le choix d'embauche du prochain

protecteur de l'élève, même si elle ne considère pas que le comité EHDAA détient une influence majeure sur la décision du CSS. Malgré tout, elle estime que cette invitation témoigne d'une ouverture importante de la part de l'administration et que la contribution des parents a une réelle valeur : « D'avoir pu avoir un droit de regard sur la personne qui va être sélectionnée pour travailler au protecteur de l'élève, c'est quand même pas rien. Parce que c'est historique, ce n'était jamais arrivé que les parents aient participé à la sélection dans notre CSS. On voyait que c'était important. Parce que quand même, nous comme parents, on voyait des points importants que les personnes du centre de service scolaire ne voyaient pas et vice versa. » (Entrevue 1.3) Anne retire des bénéfices de son travail de représentation, même lorsqu'elle ne peut pas lui attribuer d'effets tangibles.

Comme les parents contestataires, les parents collaborateurs aiment avoir des compétences utiles au fonctionnement du comité. Par exemple, Amanda, qui est également enseignante, perçoit qu'elle a un impact positif sur le comité parce que son statut d'*insider* contraint l'administration à demeurer transparente et parce qu'elle offre des explications du fonctionnement du système scolaire aux parents du comité. Elle partage notamment ses connaissances des plans d'intervention avec les autres parents, à l'intérieur et à l'extérieur du comité EHDAA. Parfois, elle renseigne l'administration quant à certains détails techniques. Par exemple, elle informe l'administration qu'il est possible de fournir aux élèves ayant des troubles de lecture une licence pour la maison d'un logiciel de synthèse vocale et de prédiction de mots, alors que le CSS ignore cette possibilité. Elle rapporte que ce partage de connaissances et d'expertise est une source de gratification, puisqu'elle considère ainsi bien s'acquitter de son rôle de représentante parent (Entrevue 2.4). De la même manière, Caroline considère être en mesure de bien réaliser son rôle de présidente puisqu'elle possède des compétences en gestion, et que cela lui permet d'accomplir ses tâches

efficacement en déléguant des responsabilités à ses collègues. Elle est aussi fière de l'atmosphère de collaboration qu'elle a su cultiver au cours de son mandat (Entrevue 2.7). Ainsi, le sentiment d'apporter une valeur ajoutée au comité apparaît comme une gratification additionnelle possible pour les parents qui détiennent des savoirs professionnels utiles au CC.

Véronique évoque aussi que l'implication dans le comité lui permet de retirer des bénéfices symboliques qui sont reliés à son expérience de mère d'enfant en situation de handicap et au manque de reconnaissance sociale liée à ce rôle : « ce que ça m'a donné, c'est quand même de l'*empowerement* de participer à un groupe comme ça, parce que j'avais l'impression que les compétences très spécifiques et totalement invisibles que j'avais acquises avec mon fils, pouvaient servir à quelque chose dans le domaine extérieur, pas juste dans l'intime, mais dans la société. » (Entrevue 1.2) Exercer le rôle de représentant·e parent et accomplir un travail de sensibilisation de l'administration à la réalité des parents sont vues comme des expériences valorisantes et reconnues socialement. Soulignons qu'ici, l'obtention de bénéfices symboliques et la réalisation de soi passent toujours par un engagement pour « la société » et l'accomplissement d'un travail de représentation.

Plusieurs parents trouvent des possibilités de gratifications additionnelles lorsqu'ils sont impliqués à des niveaux plus proches de l'administration, et donc de la prise de décision, notamment dans des sous-comités administratifs qui incluent une représentation parentale (Entrevue 1.5). Dans le CSS 2, Karine est heureuse de participer à un comité où les membres de l'administration étudient les services aux élèves. Dans ce contexte, le travail de sensibilisation des fonctionnaires permet plus directement de faire avancer les intérêts des élèves HDAA :

« Le comité passait en revue toutes les clientèles une par une chaque année. La dernière année, on s'est penchés sur les plans d'intervention et sur les moyens de les améliorer. On vient apporter

notre expérience de parent. Dans ce type de comité, on se rend compte que l'objectif est d'apporter un changement. Dans les réunions du comité EHDAA, on discute souvent pour discuter. Dans cet autre comité, le principe, c'est l'amélioration des processus. C'est beaucoup plus positif comme discussion. » (Entrevue 2.1)

Les président·es des CC rencontré·es apprécient ainsi les liens de confiance qu'ils développent avec les cadres du CSS, puisque leur accès privilégié leur permet d'accomplir leur mission de sensibilisation et de représentation. Aïda, présidente du comité EHDAA et du comité de parents du comité 1, explique : « C'est un milieu hyper complexe, et la raison de mon implication, c'est de sensibiliser, c'est de faire réaliser des choses aux décideurs. Leur dire : c'est bien de venir dans les milieux et de regarder comment ça marche, comment ça fonctionne. Ça, je le fais avec la nouvelle direction générale du centre de services scolaire. » (Entrevue 1.1) Elle attribue ses contacts aux positions qu'elle occupe, mais ils sont aussi le résultat d'un investissement personnel de ses rôles de présidente et d'un effort de cultiver à l'intérieur de l'administration des relations « transparentes et honnêtes » avec non seulement la direction des services éducatifs, mais aussi avec la direction générale, le secrétariat général et plusieurs directions d'école. Ce niveau d'effort et de temps consacré à la participation dans le système scolaire dépasse celui des autres parents, mais rapporte aussi une quantité inégalée de capital social. Et d'après Aïda, ce capital lui permet d'accomplir son rôle de représentante de manière qui réponde à ses motivations : « le fait d'être capable de se parler de façon honnête et puis de façon transparente, mais ça fait une grosse différence, vraiment une grosse, grosse différence. » (Entrevue 1.1) Ainsi, les efforts déployés apparaissent justifiés puisqu'ils permettent « d'aider » les élèves en situation de handicap et de difficulté scolaire, et leurs parents.

Plusieurs possibilités de gratifications disponibles ont été répertoriés à l'intérieur des comités consultatifs, mais pour plusieurs des parents qui préfèrent la collaboration à la contestation, ces occasions demeurent limitées. Les parents doivent donc apprendre à composer avec le fait qu'une bonne proportion des dossiers du comité ne vont jamais mener à des modifications des politiques publiques. Les parents ajustent ainsi leurs attentes aux réalités du comité, comme l'exprime Alicia, participante du comité 2 : « je me dis que s'il y a une bonne idée proposée sur dix, et qu'ils en retiennent une, c'est super. » (Entrevue 2.6). Plusieurs parents collaborateurs, tout comme les parents contestataires, conçoivent le changement de l'action publique à très long terme. Il s'agit de « semer des graines » (Entrevue 1.1). L'immobilisme du système scolaire et sa lenteur sont ainsi vus comme des caractéristiques fondamentales de la bureaucratie scolaire qu'il faut accepter, comme en témoigne Véronique : « En tout cas, les choses avancent très lentement et il faut être patients. Je pense que c'est la même chose partout. J'ai travaillé dans le système de santé et c'est pareil : c'est un gros bateau et il ne faut pas s'attendre à révolutionner le monde rapidement » (Entrevue 1.2). Lors de son implication, Karine considère quant à elle avoir « saisi les nuances » qui permettent d'expliquer pourquoi toutes les demandes des parents ne sont pas exaucées et s'être conséquemment adaptée à cette réalité (Entrevue 2.2). Bref, les parents collaborateurs intègrent souvent que les limites à leur influence sont légitimes, ou du moins qu'elles sont normales.

D'autres parents expliquent que si le manque d'influence du comité est frustrant, il est un des seuls canaux de participation à l'intérieur du système scolaire. Ils perçoivent que le comité EHDAA a comparativement plus d'impacts que d'autres dispositifs comme le conseil d'établissement (Entrevues 2.2, 2.7). Certains parents ressentent une obligation forte de participer dans le système d'éducation, alors ils vont s'engager bon an, mal an, dans les dispositifs participatifs qui leur sont accessibles, même s'il s'agit d'un CC peu influent. C'est le cas d'Anne qui explique avoir perçu

très peu de possibilités de changement dans le comité, et qui a vécu de nombreuses frustrations lors de son engagement. En même temps, elle affirme : « je suis très critique, mais je ne peux pas juste chialer, faut que je sois là pour essayer de changer les choses donc tu sais, malgré que ce soit lent. Et je veux dire, on est quand même écoutés par certaines personnes qui travaillent dans le milieu de l'éducation. Un moment donné, ça va finir par faire son chemin ». Elle maintient donc la conviction que le partage des perspectives des parents porte ses fruits, et elle continue à s'impliquer dans le milieu scolaire même après avoir quitté le CSS (Entrevue 1.3).

Par ailleurs, certains parents collaborateurs cultivent une distance avec le comité EHDAA, demeurent critiques de son fonctionnement, et tolèrent certaines insatisfactions vis-à-vis de leur engagement. Par exemple, Karine admet que les rencontres du CC souffrent d'une ambiance « négative » (Entrevue 2.2). Alicia déplore que le comité ne soit pas si bien arrimé à la prise de décision (Entrevue 2.6). Tout de même, ces participantes affirment être globalement satisfaites du fonctionnement du comité et de leur implication. Au contraire, Caroline exprime tellement de critiques envers l'efficacité et l'utilité du comité qu'elle interroge rétrospectivement la pertinence de son implication. Elle dénonce notamment la fermeture de l'administration :

« [les fonctionnaires, excepté le directeur des services éducatifs], vont tout le temps filtrer les informations et rester très neutres. Ils ne vont jamais aborder les problèmes de front, mais plutôt trouver une façon de les contourner. Ils vont nous présenter les choses qui ont l'air belles et ne vont pas nous présenter les choses qui ont mal tournées. S'ils doivent parler des problèmes, ils vont trouver une excuse et ne vont jamais admettre leur faute. C'est triste parce que cela montre qu'ils ne sont pas prêts à s'améliorer. Nous ne sommes pas là pour critiquer, mais pour aider. Si seulement ils nous donnaient la chance d'avoir une conversation critique et de trouver des solutions ensemble. Nous pourrions être en co-construction. Mais ce n'est pas le cas, nous avons atteint un mur. Nous

n'admettons pas qu'il y ait quelque chose à améliorer, donc nous ne pouvons même pas trouver de solution ensemble. Le comité est composé de personnes ayant des idées et des compétences différentes, mais nous ne pouvons pas les utiliser parce que tout le monde a une situation politique différente. » (Entrevue 2.7)

La vision du comité de cette participante est finalement très similaire à celle d'Hélène, qui adopte une posture de contestation. Toutes deux emploient la même métaphore du « mur » pour décrire la fermeture de l'administration, déploient la même critique de la sous-utilisation de l'expertise du comité par l'administration et font appel au même idéal de « co-construction » (Entrevue 1.4). Caroline considère, comme les parents contestataires, que le design institutionnel des comités devrait être amélioré. En même temps, elle a toujours visé « la collaboration, plutôt que la confrontation » dans ses échanges avec les parties prenantes du comité, ce qui a mené à certaines réussites : la coopération avec les syndicats au sujet de réformes proposées par le gouvernement provincial, « la synergie » instaurée dans le comité, la réalisation du guide aux élèves HDAA. Cependant, il lui est difficile de maintenir sa préférence pour la collaboration, alors qu'elle condamne la fermeture de l'administration. Elle finit donc par présenter un bilan aigre-doux de son implication : « D'un côté, je pense que oui, il était important que je fasse partie de ce comité, car il n'y a pas beaucoup d'autres options à l'intérieur du système pour le faire. D'un autre côté, je trouve que mon impact a été assez limité. » Caroline estime quand même qu'au moins, en tant que présidente, elle a aidé de nombreux parents désemparés à résoudre leurs problèmes, même si cela lui a pris beaucoup de temps (Entrevue 2.7). Bref, il est difficile de trouver satisfaisante la collaboration avec une administration qu'on estime fermée dans un comité qu'on juge mal conçu.

Le désengagement

Si l'insatisfaction est un sentiment répandu parmi les parents, on pourrait supposer que plusieurs participant·es cessent de s'impliquer parce que les effets de leur travail de représentation leur apparaissent insuffisants. Seule une participante rencontrée, Gabrielle, suit cette trajectoire. Elle est d'ailleurs la seule à remettre en cause à la fois le niveau d'influence du comité consultatif 1 et ses qualités démocratiques. Pour elle, le comité n'est pas représentatif, parce que les méthodes de sélection des participant·es sont opaques. Les enjeux traités dans le comité sont « abstraits », « globaux » et « politiques », et sont déconnectés des services. Le travail du CC, même lorsqu'il opère en sous-comité, est lent. Son expérience du comité 1 est « désagréable » (Entrevue 1.6). Par comparaison avec le comité EHDAA et le comité de parents de l'autre CSS où elle s'est impliquée auparavant, le comité 1 est peu dynamique. Dans cet autre CSS, les contributions des parents lui semblent significatives, l'administration est ouverte et transparente, et le comité EHDAA apparaît démocratique et efficace. Gabrielle, en plus d'exprimer de nombreuses critiques envers le comité 1, cultive aussi une distance avec ses membres. Elle explique « venir de l'extérieur et ne pas faire partie de la culture du CSS 1 ». Elle se demande pourquoi les autres membres continuent à s'impliquer, alors que le comité est dénué d'intérêt. Elle suggère que les personnes qui y participent, au contraire d'elle-même, sont peut-être moins « pratico-pratiques » (Entrevue 1.6).

Gabrielle explique aussi qu'elle a un horaire de travail atypique et qu'elle est occupée. Pour elle, le coût de la participation au comité EHDAA est élevé, et aucun bénéfice ne vient le contrebalancer. Elle ne pense pas que la contestation de l'administration mène à grand-chose tandis que les occasions de collaborer avec l'administration sont dépourvues d'intérêt. Au cours de sa deuxième année d'engagement dans le comité 1, elle commence alors à s'absenter et quitte définitivement le comité à la fin de son mandat. Elle préfère s'impliquer dans son conseil d'établissement, où elle

est en mesure d'accomplir son devoir citoyen : « J'ai préféré garder l'école primaire, même si c'est ma dernière année. Je préfère donner mon temps à l'école primaire ici, même si dans le fond mes enfants n'en bénéficieront pas » (Entrevue 1.6). Le désengagement est ici le produit d'une vision négative de l'institution où l'on s'implique et d'une incapacité à s'y identifier. Gabrielle ne trouve aucune possibilité d'accomplir son travail de représentante du public EHDAA, car elle ne souscrit pas aux représentations dominantes du comité. Elle ne croit pas que le comité 1 sert à améliorer les services aux élèves HDAA.

Le travail de représentation citoyenne

Tous les participant·es interviewé·es s'engagent par responsabilité citoyenne, mais leur prise de rôle varie substantiellement d'une personne à l'autre. Deux postures dominantes ressortent de l'examen de leurs parcours d'engagement : la contestation et la collaboration. Il est toutefois important de souligner que les parents baignent dans les mêmes contextes institutionnels et que leurs parcours se recoupent à plusieurs égards. Pour conclure ce chapitre, nous identifions donc les similitudes et les différences entre les expériences d'implication des membres parents.

Tous les parents constatent que leur influence est limitée et que leur légitimité démocratique ne leur confère qu'un rôle subalterne dans la prise de décision de l'administration publique. Ils soulignent la nature « consultative » du comité et ils sont bien au fait que l'administration maintient un contrôle sur la prise de décision publique, et ultimement sur la définition de l'intérêt général des élèves. Ils savent aussi que bien des changements politiques qu'ils pourraient espérer ne sont pas entre les mains de leurs interlocuteurs. Ils s'adaptent à cette réalité lorsqu'ils prennent leur rôle. Plusieurs d'entre eux affirment que les dynamiques institutionnelles à l'œuvre dans le système scolaire dépassent la bonne volonté des cadres et des employés des CSS. Anne estime qu'« eux aussi, ils aimeraient bien pouvoir réaliser ce modèle idéal, mais il n'y a pas les ressources »

(Entrevue 1.3). Même les parents contestataires considèrent que les fonctionnaires ont finalement « de bonnes intentions » et ils attribuent les lacunes du comité et du CSS à la culture ou à la structure de la bureaucratie (Entrevues 1.4, 2.3). Les participant·es doivent composer avec les limites de leur influence, alors qu'elles et ils s'impliquent dans les comités EHDAA pour améliorer les services aux élèves HDAA et à leurs parents. Ainsi, plusieurs d'entre elles et eux situent leurs impacts sur le très long terme ou à l'échelle des milliers de parents touchés par les décisions du CSS. Le changement politique est conçu comme le fruit d'une accumulation de petits gestes. Par exemple, Fabrice s'imagine à bord d'une « chaloupe » qui réussit à faire dévier un « paquebot » de sa trajectoire de quelques degrés (Entrevue 2.3).

Cependant, les parents n'entretiennent pas le même rapport avec l'institution participative. Certains acceptent les limites à leur influence et à leur légitimité démocratique, d'autres les tolèrent, d'autres encore les contestent. Les postures de contestation et de collaboration concordent avec les attitudes des parents vis-à-vis de l'ouverture de l'administration. Elles constituent les principaux cadres de signification du travail de représentation citoyenne. Pour les uns, le changement s'effectue en attaquant la légitimité des fonctionnaires, pour les autres, il se réalise en acceptant leur autorité. C'est pourquoi ils ne trouvent pas les mêmes activités de représentation citoyenne gratifiantes. Les parents contestataires perçoivent que les améliorations aux services des élèves HDAA découlent de leur initiative et de leur travail inlassable de défense des intérêts du public des élèves HDAA. Ils n'accordent donc pas beaucoup d'importance aux consultations initiées par le CSS et aux fonctions « réactives » du comité EHDAA. Que l'administration rende des comptes lors des réunions du CSS n'est pas une fin en soi, mais une occasion de contester leurs pratiques, de proposer des améliorations possibles aux services existants et de prouver aux CSS la nécessité de changements. Les parents collaborateurs considèrent au contraire que les fonctions réactives et

proactives des CC ont leur pertinence, puisque, dans les deux cas, les perspectives et les idées des participant·es peuvent être utilisées par l'administration publique. La reddition de comptes de l'administration est aussi une activité intéressante en tant que telle, car il s'agit d'une occasion d'apprentissage et d'un exercice de transparence qui sont appréciés de ces participant·es.

La contestation et la collaboration sont des cadres de signification et des registres d'action qui sont institutionnellement disponibles aux participant·es, au contraire de la défense de l'intérêt personnel, par exemple. Les parents contestataires remettent en cause l'autorité du CSS, mais il est important de spécifier qu'ils obéissent quand même aux règles liées à leur rôle. Ainsi, les trois parents contestataires rencontrés décrivent que la remise en question de l'administration doit se faire dans la nuance, et établissent une distance entre leur comportement et celui d'autres parents qui ne sont pas capables de mettre la « switch à off » à leurs actions contestataires et d'adopter des comportements qui relèvent de la collaboration ou de la négociation (Entrevues 1.4, 1.5, 2.3). Les membres parents exploitent certes leur marge de liberté et leur légitimité démocratique pour exprimer des critiques du CSS et des revendications, mais il est important de ne pas en faire « trop ». Ils comprennent qu'ils ne doivent pas s'aliéner l'administration, qui détient le pouvoir décisionnaire et qui peut sanctionner des comportements déplacés. Ils ne veulent pas non plus se rendre antipathiques aux autres membres du CC qui préfèrent la collaboration. Adopter une posture collaborative ou contestataire ne suscite pas l'emploi exclusif du registre d'action valorisé par ce cadre de signification.

Il est aussi possible pour les parents d'accomplir ponctuellement leur devoir citoyen à travers les autres tâches associées à leur rôle. Par exemple, Aïda rapporte être « montée au créneau » lors de la pandémie de COVID-19 pour permettre aux élèves à besoins particuliers de continuer à fréquenter l'école et explique s'être « battue à coup de lettres, d'appels » avec le ministère de

l'Éducation. Cette action contestataire sur la scène politique provinciale coïncide avec un engagement collaboratif auprès du CSS. En outre, les président·es retirent une satisfaction importante de la gestion des problèmes et plaintes des parents du public. Alors que l'impact des modifications de services est rarement observable, agir comme intermédiaire entre le public et l'administration leur permet d'aider des parents directement (Entrevues 1.1, 1.5, 2.7)²². Enfin, il serait possible d'imaginer une posture mitoyenne entre la collaboration et la contestation, qui pourraient être vues comme des stratégies complémentaires dans un même objectif de défense des intérêts des élèves HDAA. Pourtant, seule l'ancienne commissaire EHDAA et présidente du comité 1 fait clairement appel aux deux registres de signification dans son entrevue. Il s'agirait donc plutôt de l'exception que de la règle.

Par ailleurs, si tous les parents s'impliquent pour effectuer un travail de représentation du public EHDAA, ils n'obtiennent pas seulement des gratifications de l'accomplissement de leur devoir citoyen. L'exemple d'Estelle illustre que l'enrichissement cognitif, la sociabilité, et l'anticipation de gratifications ultérieures constituent des raisons suffisantes de s'impliquer. La reconnaissance sociale est aussi un bénéfice que les parents retirent fréquemment de leur implication. Dans le cas de Véronique, il est explicitement relié à une expérience de « déni de reconnaissance » dû à la stigmatisation des mères d'enfants handicapés et à l'absence de valorisation de leur travail de soin (Gauthier 2019).

Les ressources que les parents possèdent sont déterminantes pour leur prise de rôle. Si les représentant·es parents sont surtout reconnu·es par l'administration pour leurs savoirs d'usage, il

²² Zarembeg et ses collègues utilisent le concept « d'*intermediation* » pour étudier différentes formes de représentation démocratique (Zarembeg, Gurza Lavallo, et Guarneros-Meza 2017). Toutefois, le terme d'intermédiaire est ici uniquement employé pour désigner une personne qui assure un lien entre deux actrices ou acteurs.

s'avère que ces savoirs ne sont pas suffisants pour exercer ce rôle dans les comités EHDAA. Tenir ce rôle exige un certain capital bureaucratique, soit un ensemble de connaissances et de savoirs pratiques reliés au fonctionnement du comité, du CSS et du système scolaire. Par ailleurs, plus un·e représentant·e possède une compréhension fine du fonctionnement de l'administration publique et des règles qui la régulent, plus elle ou il est capable de contester les pratiques du CSS, mais aussi de recommander des « solutions réalistes » à « des vrais problèmes » (Entrevue 1.1). En outre, le capital social que détiennent les parents leur permet d'accéder à des possibilités additionnelles de collaborer avec l'administration, par exemple par des rencontres fréquentes avec la direction générale, ou de contester son autorité, par exemple en ayant recours aux médias. Plusieurs savoirs professionnels que possèdent les parents sont aussi pertinents dans l'exercice de leur rôle, tant pour la contestation des pratiques de l'administration, que pour l'organisation du comité ou le partage d'information avec l'administration.

Les ressources et les dispositions des participant·es doivent être mises en relation avec leur position dans l'espace social. Le souci du devoir des participant·es prend racine dans leurs propres expériences difficiles et pénibles de parents d'élèves en situation de handicap et de leurs interactions avec le système scolaire, qu'elles et ils perçoivent comme des expériences collectives et communes. La grande majorité des participant·es justifient leur participation en se distinguant de leur public. Elles ou ils perçoivent être particulièrement compétent·es pour exercer le rôle de représentant·e, ou bien considèrent avoir une perspective unique à offrir au comité. Divers déterminants sociaux, en particulier le genre, mais aussi le niveau de scolarité, l'expérience professionnelle et la situation de handicap conditionnent la capacité et la volonté des participant·es d'effectuer un travail de représentation des élèves HDAA.

Bref, les représentant·es parents s'impliquent toujours pour améliorer le sort des élèves HDAA et de leurs parents. La majorité des parents trouvent à l'intérieur du comité des occasions de partager leurs perspectives et leurs savoirs d'usage avec une administration qui en tient compte dans sa prise de décision. Une minorité des participant·es défendent plutôt les intérêts du public EHDAA en interrogeant les pratiques et la légitimité des fonctionnaires du CSS pour les contraindre à modifier ses règlements et ses politiques.

Chapitre 5 – Conclusion

Selon les études en innovation démocratique, les comités consultatifs (CC) manqueraient généralement de représentativité et d'influence, ce qui en ferait des institutions participatives faibles. Pourtant, des milliers de participant·es s'impliquent malgré tout dans des CC à travers le monde. Leur engagement est étonnant, car leur pouvoir politique et leur légitimité démocratique semblent considérablement limités, mais ce type de participation civique n'a presque pas été examiné en science politique (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021). L'étude du cas des comités consultatifs des services aux élèves handicapés et en difficulté d'adaptation et d'apprentissage permet de mieux comprendre pourquoi des citoyen·nes désirent s'impliquer dans de tels dispositifs imparfaits.

Dans ce mémoire, nous avons démontré que les comités EHDAA détiennent une influence marginale sur la prise de décision des centres de services scolaires québécois. Leurs membres parents sont reconnus par l'administration publique comme des porte-paroles légitimes des élèves HDAA et comme les détenteurs d'importants savoirs d'usage, mais les fonctionnaires des CSS maintiennent le contrôle sur l'interprétation des règles bureaucratiques de leur organisation, sur la définition de l'intérêt des élèves, et sur la mise en œuvre des services qui répondent à cet intérêt. Ces caractéristiques des CC sont aussi reconnues par les membres parents.

Toutefois, malgré les limites des CC, la légitimité des membres parents et l'influence des CC ne sont pas nulles, et les parents y trouvent des occasions significatives de faire avancer les intérêts des élèves HDAA. Les représentant·es citoyen·nes contribuent à la reconnaissance et à la résolution de problèmes locaux, ils agissent comme intermédiaires entre le système scolaire et ses usagères et usagers, et ils produisent occasionnellement des services pour les parents et les élèves du public.

Ce travail de représentation est valorisant et significatif, car il leur permet d'accomplir un devoir civique.

La compréhension des limites institutionnelles des comités EHDAA et de l'engagement participatif de ses membres parents est riche d'enseignements pour les chercheuses et chercheurs qui s'intéressent aux comités consultatifs et à leurs participant·es. Notre étude permet de mieux théoriser la représentativité des CC et elle précise leurs mécanismes d'influence. Elle met aussi en lumière le processus de prise de rôle par lequel les représentant·es s'impliquent dans les CC, et souligne l'importance des dispositions et des ressources individuelles pour expliquer l'engagement participatif. Cette recherche comporte aussi plusieurs limites, qui nous empêchent de généraliser les expériences des parents interviewés à l'ensemble des représentant·es citoyen·nes qui œuvrent dans les comités consultatifs.

La représentativité des comités consultatifs

Les écrits scientifiques sur les CC établissent que les mécanismes de sélection employés par ces institutions participatives ne peuvent pas garantir leur représentativité descriptive et que les CC ne sont pas toujours reconnus par le public et l'administration comme des acteurs démocratiques légitimes. Pour ces raisons, la légitimité démocratique des CC semble incertaine. Ce mémoire n'a pas tenté d'évaluer la représentativité des comités EHDAA. Il cherchait plutôt à examiner si les membres des CC, de l'administration et du public attribuent une légitimité démocratique et une représentativité à ces comités. Il ressort de notre analyse que les membres des CC et l'administration s'accordent sur la légitimité démocratique des parents, laquelle se heurte toutefois aux revendications de représentation des fonctionnaires des CSS et à leur autorité bureaucratique. En outre, de l'aveu de plusieurs participant·es, les parents et les élèves HDAA n'interagissent que très peu avec les comités et ne les connaissent pas bien.

Cependant, quelques chercheuses et chercheurs tentent plutôt de mesurer directement la représentativité des comités consultatifs, notamment en ayant recours aux perceptions de leurs membres par le moyen de sondages (Galais et al. 2021). Une telle approche rencontre des problèmes normatifs et méthodologiques importants que le cas des comités EHDAA permet de mettre en lumière. D'abord, l'interprétation des critères d'inclusivité et de diversité est éminemment contextuelle. Dans les comités EHDAA, le premier critère de diversité des membres parents des CC est le type de handicap ou la condition médicale de leur enfant. D'autres critères d'intérêt pour les chercheuses et chercheurs en science sociale, comme la race, le genre, la classe sociale ou la situation de handicap sont beaucoup moins fréquemment utilisés par les participant·es pour évaluer la représentativité du comité. Par exemple, la situation de handicap des parents n'a été évoquée qu'une seule fois comme un élément affectant la représentativité du comité, et ce, par une personne elle-même en situation de handicap. Ainsi, des politologues peuvent mesurer différentes formes de diversité lorsqu'elles ou ils demandent aux participant·es d'évaluer leur CC. L'interprétation du critère de « diversité de perspectives sociales ou professionnelles pertinentes » varie elle aussi selon le contexte propre au dispositif (Brown 2008). Les rapports de pouvoirs propres au champ dans lequel s'insère l'institution participative informent quelles sont les « perspectives sociales ou professionnelles » que les participant·es valorisent. Par exemple, dans le cas du comité EHDAA, les professionnel·les, les directions d'école, et les membres d'organismes externes détiennent les savoirs « experts » qui sont reconnus dans le champ de l'adaptation scolaire, soit des savoirs bureaucratiques ou des savoirs psychomédicaux (Gonçalves et Lessard 2013). Pour plusieurs parents et pour l'administration, l'inclusion de ces expertises diverses est une force du comité.

Conséquemment, établir ou mesurer la « représentativité » d'une institution participative à partir des perspectives de ses membres risque de légitimer et d'invisibiliser des rapports de dominations injustes présents à l'intérieur des institutions participatives. L'exclusion de certaines perspectives ou de certains intérêts peut être tout à fait naturelle pour plusieurs membres d'un comité consultatif, mais elle peut s'avérer antidémocratique. Dans le cas des comités EHDAA, Felipe, chercheur universitaire et représentant d'organisme externe dans le comité 1, s'interroge sur l'absence d'élèves en situation de handicap et de difficulté d'apprentissage et d'adaptation. Après tout, « le Québec a signé la Convention internationale des droits de l'enfant, qui reconnaît l'importance de la parole des enfants. Comment ça se fait qu'il n'y ait aucun jeune sur le comité ? La modalité pourrait être examinée, des jeunes plus âgés pourraient être délégués, mais les jeunes devraient pouvoir parler de leur vécu à l'intérieur du comité » (Entrevue O1.1). L'exclusion des jeunes en situation de handicap des comités EHDAA est potentiellement discriminatoire, pourtant celle-ci n'a jamais été soulignée par les parents du comité.

Plus largement, l'évaluation de la représentativité des dispositifs participatifs à partir des seuls critères de diversité ou d'inclusivité mérite d'être interrogée (Brown 2008; Galais et al. 2021; Pawłowska et Kołomycew 2022), car le public risque alors d'être complètement évacué de l'analyse. Pourtant, on lui attribue généralement un rôle fondamental dans les théories de la représentation démocratique. Dans le « modèle traditionnel » de la représentation, l'autorisation des représentant·es par les représenté·es au moyen de l'élection sanctionne le caractère démocratique des institutions politiques (Pitkin 1967). Pour les autrices et auteurs du « tournant constructiviste » de la représentation, les personnes représentées sont celles qui confèrent la légitimité démocratique aux revendications de représentation et aux actions des représentant·es (Saward 2010; Disch 2015). La représentation démocratique y est imaginée comme le processus

dynamique de fabrication, d'évaluation, d'approbation et de rejet des revendications de représentation. Ce processus suppose des interactions entre les personnes représentées et leurs représentant·es. S'abstenir d'évoquer ces interactions et les mécanismes d'autorisation lorsqu'on discute des qualités démocratiques de dispositifs participatifs évacue une bonne partie de ce qui transforme la représentation politique en une pratique démocratique, soit le pouvoir des représenté·es sur leurs représentant·es.

Que cette dimension de la représentation politique soit parfois oubliée par les politologues qui s'intéressent aux comités consultatifs est d'autant plus inquiétant que les CC n'ont parfois que très peu d'interactions avec les publics qu'ils représentent, comme l'illustre le cas des comités EHDAA. Les membres de comités consultatifs peuvent être reconnus comme des représentants adéquats d'un public par l'État, sans qu'ils soient formellement autorisés, ou même reconnus par ce même public. Les méthodes de sélection des participant·es employées par les comités consultatifs ne changent pas nécessairement grand-chose à ces dynamiques. Tant dans le CSS 1 que le CSS 2, l'administration reconnaît une légitimité démocratique aux représentant·es citoyen·nes, qu'elles et ils soient délégué·es par le comité de parents dans le comité 1 ou élu·es au cours d'une assemblée générale dans le comité 2. Ces deux comités demeurent tout de même peu connus des parents du public et des élèves HDAA.

Bref, les politologues qui se penchent sur les comités consultatifs ne doivent pas prendre les revendications de représentation qui proviennent des administrations publiques et des institutions participatives pour des preuves de la représentativité démocratique de ces institutions. D'une part, ces revendications s'inscrivent dans des rapports de domination potentiellement injustes et discriminatoires. D'autre part, l'évaluation de la représentativité démocratique d'institutions politiques demande de s'intéresser aux perspectives du public qui y est représenté.

L'influence des comités consultatifs

En plus de souffrir de problèmes de représentativité, les comités consultatifs sont perçus comme des dispositifs participatifs impuissants (Arnstein 2019; Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021; Pawłowska et Kołomycew 2022). S'il est vrai que les comités EHDAA ne jouent pas qu'un rôle symbolique (Pawłowska et Radzik-Maruszak 2022), les résultats de notre recherche s'inscrivent dans une série d'études de cas qui illustrent que les CC exercent une influence limitée, majoritairement circonscrite à la mise en œuvre de politiques publiques locales (Sintomer et De Maillard 2007; Serdült et Welp 2015; Bherer et al. 2016).

Les comités EHDAA ont une influence principalement sur leurs organisations d'attache, soit les CSS, lesquels sont responsables de la répartition des « ressources humaines, matérielles, et financières » auprès des établissements²³. Les impacts principaux des comités qui ont été évoqués par leurs membres touchent des routines ou des règlements administratifs du CSS et la mise en œuvre des services éducatifs. Ces impacts se rapportent surtout à des enjeux où les parents sont directement concernés, comme la modification de sites Internet pour améliorer l'accessibilité d'informations portant sur l'adaptation scolaire ou le retrait d'un formulaire nécessaire à l'obtention de transport adapté.

Les membres des comités EHDAA, tout particulièrement leur président·e, sont aussi impliqués dans la résolution des problèmes des parents de son public. Le CC agit alors comme intermédiaire entre l'administration et ces parents. Parfois, les comités EHDAA sont aussi impliqués directement dans la production de services aux élèves, par exemple, lors de la réalisation d'un guide pour les parents ou l'attribution de prix aux élèves HDAA. Dans le premier cas, il s'agit d'une collaboration

²³ *Loi sur l'instruction publique*. RLRQ, c. I-13.3, art. 207.1.

entre des parents et des gestionnaires, issue de leur mise en réseau à travers les comités EHDAA. Dans tous les cas, les modifications de services ou leur production surviennent à l'initiative des CC, lesquels permettent ainsi la reconnaissance et le traitement de problèmes locaux par les pouvoirs publics. Contrairement à ce que la loi sur l'instruction publique laisse entendre, les comités EHDAA ont la capacité de choisir leur propre agenda et de prioriser certains enjeux. Notre étude de cas confirme que les CC peuvent endosser des rôles qui dépassent leur mandat légal (Pawłowska 2023) et qui sont plus « proactifs » que « réactifs » (Pawłowska et Radzik-Maruszak 2022).

Le cas des comités EHDAA démontre toutefois qu'on ne peut pas conclure que les CC entretiennent une relation de co-gouvernance ou de partenariat avec l'administration publique même s'ils détiennent un pouvoir d'initiative (Pawłowska et Radzik-Maruszak 2022). En effet, les fonctionnaires des CSS réservent une position subalterne aux comités EHDAA dans la prise de décision de leur organisation. Ils maintiennent le contrôle sur la définition de l'intérêt des élèves HDAA. Ils interprètent et évaluent les propositions et les avis des parents selon les règles qui régissent leur organisation. La légitimité des parents est aussi étroitement liée à la reconnaissance de leurs savoirs d'usage. Ainsi, on reconnaît que les parents sont compétents lorsqu'ils s'expriment à propos des services dont ils ont fait l'expérience et dont ils ont une connaissance intime, mais on ne leur reconnaît pas une expertise dans la gestion des affaires du CSS qui requièrent un capital proprement bureaucratique. L'autorité des cadres du CSS prime donc sur la légitimité démocratique des représentant·es parents dans la gestion de leur organisation et dans la mise en œuvre des politiques d'adaptation scolaire.

Les participant·es reconnaissent les limites de leur influence, mais ne la conceptualisent pas de manière identique. Elles et ils n'attribuent pas leurs impacts aux mêmes mécanismes. Une majorité

des participant·es constatent exercer des effets par la transmission d'information, mais surtout par la persuasion et par la sensibilisation des membres du CSS à leur réalité. Les parents incitent les fonctionnaires à modifier leur conceptualisation de problèmes politiques et à transformer leurs préférences. À titre d'exemple, ils indiquent des lacunes dans la communication des CSS avec les parents, notamment sur leurs sites web. Pour ces participant·es, les CSS seraient ouverts à leurs perspectives et à leurs propositions, et en tiendraient compte dans leur prise de décision.

D'un côté, notre étude semble ainsi confirmer que les comités consultatifs fonctionnent comme des espaces délibératifs, qui encouragent l'échange d'information et la transformation des préférences des participant·es (Pawłowska et Kołomycew 2022). Elle illustre aussi que la mise en réseau de citoyen·nes et de fonctionnaires peut mener à leur collaboration dans la production de services publics, comme dans le cas des guides aux parents. D'un autre côté, quelques autres parents ne considèrent pas que les CSS sont spontanément très ouverts à leurs opinions. Certains d'entre eux affirment que l'influence des parents se matérialise surtout lorsque ceux-ci contestent les pratiques et la légitimité de l'administration. Dans de tels contextes, les tentatives de délégitimation du CSS par les membres parents mènent le centre à modifier ses pratiques pour préserver sa légitimité. Les comités consultatifs peuvent ainsi être utilisés pour tenir l'administration responsable, la forcer à rendre des comptes et à admettre ses erreurs, et la contraindre à modifier ses pratiques, par exemple dans les dossiers des suspensions préventives d'élèves et des plans d'intervention. Les citoyen·nes exploitent alors les obligations de reddition de comptes et de transparence de l'administration publique à leur égard, ainsi que le besoin des organisations de préserver leur légitimité. Le cas des comités EHDAA indique que les CC peuvent endosser tantôt des fonctions contestataires, tantôt délibératives et collaboratives.

Somme toute, les comités EHDAA ne sont pas en relation de co-gouvernance avec les CSS, car l'administration ne partage pas de capacité décisionnelle avec les parents, bien que les CC détiennent une certaine capacité d'initiative. Ces CC contribuent néanmoins à la reconnaissance et à la résolution de problèmes locaux de mise en œuvre des politiques d'adaptation scolaire, ils agissent comme intermédiaires entre les CSS et leur public, et produisent parfois des services pour les parents et les élèves HDAA. Les CC permettent, entre autres, d'éliminer des absurdités bureaucratiques qui sont ignorées par l'État, mais qui nuisent à ses usagères et ses usagers, comme l'obligation de présenter annuellement un justificatif d'un·e professionnel·le de la santé pour obtenir du transport adapté. La thèse de l'inutilité complète des CC comme dispositifs participatifs doit être rejetée, à la lumière des recherches antérieures sur le sujet et de notre propre étude. Les CC ne servent assurément pas uniquement à légitimer la domination de l'État. Cela nierait l'agentivité des représentant·es citoyen·nes qui s'y impliquent, les usages qu'elles et ils font de ces institutions participatives, et leur influence, certes ténue, sur l'action publique.

Il demeure que de nombreux aspects des politiques d'adaptation scolaire échappent aux parents des comités EHDAA. En commençant notre recherche, nous nous attendions à ce que les débats qui concernent l'intégration ou l'inclusion des élèves en situation de handicap, notamment en rapport à l'existence des classes spécialisées, soient au cœur des discussions des comités EHDAA. Après tout, il s'agit d'enjeux politiques qui traversent le champ de l'adaptation scolaire et la littérature scientifique sur le sujet (Gonçalves et Lessard 2013; Gris 2014). Ces enjeux sont aussi souvent abordés dans les journaux, à la radio ou à la télévision. Encore en 2023, ils ont fait surface dans l'espace public québécois, car les syndicats des enseignantes et enseignants ont contesté « la composition des classes » à l'occasion d'une grève qui a duré plusieurs semaines (Provost 2023). La Fédération autonome de l'enseignement réclamait ainsi l'ouverture de nouvelles classes

spécialisées (FAE 2023). Pourtant, de telles discussions concernant l'inclusion et son avenir au Québec ont rarement lieu dans les comités EHDAA, bien qu'il s'agisse d'un idéal qui est partagé par bon nombre de représentant·es parents et de professionnel·les de l'éducation. Cela n'est pas surprenant dans la mesure où les comités EHDAA, et les parents plus généralement, ne sont pas identifiés comme des acteurs qui peuvent influencer les grandes orientations des politiques d'adaptation, que ce soit à l'échelle de la province, ou des anciennes commissions scolaires (Gonçalves et Lessard 2013; Lacroix 2018). Face à cette réalité, où les élèves en situation de handicap et de difficulté scolaire et leurs parents ne prennent pas part aux décisions sur des enjeux qui les concernent directement, il semble nécessaire de remettre en question la nature réellement participative du « modèle québécois » de gouvernance éducative (Hamel et Jouve 2006).

Comprendre la participation dans les comités EHDAA

La légitimité démocratique et les impacts des comités EHDAA sont limités, mais des parents s'y impliquent quand même pour défendre les intérêts des élèves HDAA. Les participant·es souhaitent toutes et tous influencer l'administration dans l'objectif d'améliorer les services pour ces élèves et leurs parents.

La responsabilité citoyenne des parents envers les élèves HDAA est ancrée dans leur expérience genrée du rôle de parent d'enfant en situation de handicap ou de difficulté scolaire. Selon les rôles familiaux actuels, les mères sont chargées de revendiquer de meilleurs services pour leur enfant auprès de l'État (Courcy et des Rivières-Pigeon 2013). C'est ce qui explique qu'elles sont bien plus nombreuses dans les comités EHDAA que les pères. Les participant·es des comités EHDAA font toutes et tous l'expérience pénible du système scolaire québécois et des services aux élèves handicapé·es ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage. Elles et ils développent alors les convictions que les services aux élèves HDAA peuvent et doivent être améliorés. Elles et ils

considèrent également être en mesure de contribuer à l'amélioration de ces services, et témoignent donc d'une certaine auto-efficacité, une croyance qui favorise l'engagement parental et civique (Hoover-Dempsey et Sandler 1997; Green et al. 2007; Jennstål 2018). Les parents ont tendance à justifier leur participation en se distinguant des autres parents du public ou du comité, afin d'établir qu'ils ont une perspective unique à apporter au comité ou qu'ils sont particulièrement compétents. Ils font alors référence à leur scolarité, à leur occupation professionnelle, à leur genre, ou à leur situation de handicap. Les croyances qui permettent aux participant·es de s'identifier aux CC et de s'y engager sont donc directement reliées au positionnement des individus dans l'espace social.

Pour l'ensemble des participant·es rencontré·es, le travail de représentation des élèves HDAA est une activité politique significative. Lorsque les participant·es perçoivent que leur implication dans le comité EHDAA permet d'améliorer les services aux élèves HDAA et à leurs parents, alors leur engagement leur paraît satisfaisant. Lorsque ce n'est pas le cas, elles et ils remettent en question leur implication, et quittent éventuellement le comité. La réalisation du travail de représentation citoyenne leur permet d'accomplir un devoir civique, mais il leur permet aussi d'obtenir des rétributions symboliques, car leur contribution est reconnue par les autres membres du CC et par le CSS (Gauthier 2019). Les participant·es peuvent aussi retirer une satisfaction de leurs interactions avec un groupe de pair·es, et plusieurs parents prennent plaisir à apprendre des informations sur le fonctionnement du système scolaire. Certaines occasions de gratifications liées à la sociabilité et à l'enrichissement cognitif sont donc présentes dans ces CC, tout comme dans les budgets participatifs (Mazeaud et Talpin 2010). L'intérêt personnel ou familial est présenté quelquefois comme un motif initial d'engagement, alors que les participant·es s'engagent dans l'espoir d'obtenir de meilleurs services pour leur enfant, mais aucun parent ne considère que le comité EHDAA est utile en cette matière. Le motif de participation dominant dans les CC demeure

donc « le souci du devoir » comme cela a été constaté dans les CC espagnols et dans les budgets participatifs (Mazeaud et Talpin 2010; Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021). Certain·es participant·es sont probablement aussi animé·es par « des motivations profondes », qui sont reliées à leur trajectoire individuelle et qui n'ont pas pu être identifiées au cours des entrevues, comme un désir d'implication causé par un déni de reconnaissance (Gauthier 2019). Toutefois, la responsabilité citoyenne constitue sans équivoque le cadre de significations et de gratifications principal que les parents emploient lorsqu'ils prennent leur rôle de représentant·e citoyen·ne.

Les parents conçoivent différemment le travail de représentation citoyenne, car ils n'appréhendent pas les limites au pouvoir du comité EHDA de manière identique. Certains d'entre eux considèrent que l'influence du CC est moindre que ce qu'elle devrait être, et que leur CSS ne prend pas en compte leurs avis et leurs idées. Ils adoptent alors une posture contestataire. D'autres participant·es estiment plutôt que le niveau d'influence du comité est acceptable, et que le CSS est ouvert à travailler avec les parents. Elles et ils prennent plutôt une posture collaborative. Pour les parents contestataires, la défense de l'intérêt des élèves HDAA passe par la remise en question de l'administration publique et de ses pratiques. Comme le réflexe de l'administration est souvent de légitimer le statu quo, les parents interviennent de manière à tenir les fonctionnaires responsables et à provoquer des changements en démontrant les insuffisances et les fautes des CSS. Au contraire, les parents collaborateurs considèrent que l'avancement de l'intérêt des élèves HDAA passe par le partage de leurs perspectives et la sensibilisation de l'administration. Les motivations des participant·es des CC varient non seulement d'un comité consultatif à l'autre et entre les différentes catégories de participant·es qui composent les CC (Font, Pasadas, et Fernández-Martínez 2021), mais varient aussi énormément à l'intérieur d'un même dispositif entre les participant·es de même type. Ainsi, des parents des deux comités étudiés priorisent des approches très différentes dans

leurs interactions avec l'administration, même s'ils se sont impliqués exactement en même temps et dans le même dispositif.

Non seulement les représentant·es n'ont pas les mêmes dispositions face au comité consultatif et au CSS, mais elles et ils ne possèdent pas non plus les mêmes ressources pour exercer leur rôle. Tous les parents possèdent des savoirs d'usage ou des savoirs citoyens (Nez 2011), qui sont valorisés par l'administration, mais ceux-ci ne sont pas suffisants pour s'intégrer avec succès aux comités EHDAA. En effet, détenir un ensemble de connaissances et de savoirs pratiques reliés au fonctionnement du comité EHDAA, du CSS et du système scolaire est indispensable pour tenir le rôle de membre parent. Certains savoirs professionnels s'avèrent aussi utiles au travail de représentation citoyenne, que ce soit pour transmettre une expertise et des informations à l'administration, ou pour contester les propos et les pratiques des CSS. L'accumulation de capital bureaucratique, défini comme la somme de capital social et de savoirs administratifs (Dulong, France, et Le Mazier 2019), permet aussi aux parents de mieux accomplir leur rôle et d'endosser des positions de leadership. L'influence de certains membres des CC dépasse ainsi largement celle de leurs pair·es, justement car ils sont beaucoup mieux dotés en capital bureaucratique. C'est probablement d'ailleurs une des forces des comités consultatifs, par rapport à d'autres formes de consultations ponctuelles, comme les audiences publiques, que de permettre la « professionnalisation » de certain·es de leurs participant·es (Nez 2013). En effet, les CC, puisqu'ils se rencontrent régulièrement, permettent à leurs participant·es d'accumuler des connaissances et des relations sociales, ce qui les rend bien plus aptes à naviguer dans l'appareil bureaucratique de l'État que les participant·es de dispositifs participatifs ponctuels comme les mini-publics.

Finally, it is the repeated social interactions of parent members within consultative committees that lead them to consider their activities as significant occasions to defend the interests of HDAA students. To play their role successfully, they and they must identify with the participative institution and adjust to its functioning. For example, the participants must tame the slow pace of changes to routines and regulations of the CSS, and remind themselves that their committee has a purely consultative vocation. They and they must integrate a series of norms and representations, starting with the motive of civic responsibility. In this perspective, the behaviors and postures of contestatory or collaborative nature are part of a register of actions and representations that are available to participants inside the CC. The adoption of one or the other of these frames of significance is part of the process of adaptation of individuals to their institutional environment.

In sum, the successful role of citizen representative rests on certain dispositions and personal resources, which are directly linked to current and past social positions of individuals. In the case of EHDAAs, the different beliefs of parent members regarding their limits of influence and their level of capital determine the way they exercise their role and the gratifications they derive from their engagement. Our study suggests that several citizen representatives who sit on CC accept that their impact on public action is relatively minor. Thus, they and they do not demand to play a decisional role or to hold a formal power inside the State. For a good number of them, it is sufficient that the public administration listens to their problems, their ideas and their proposals, and that it takes into account their practical knowledge in the implementation of its policies. At the same time, our study also indicates that the absence and lack of influence of the CC are experienced as a problem, major or minor, by a large number of people who see

impliquent. Dans les comités EHDAA, c'est une source de frustration et d'insatisfaction pour plusieurs parents, qui les mènent parfois à quitter le comité ou à adopter une posture contestataire vis-à-vis de l'administration. Cependant, les représentant·es citoyen·nes des CC étudiés n'envisagent pas leur propre représentativité comme un problème des CC et un obstacle à l'accomplissement de leur devoir civique.

Limites de l'étude et nouvelles questions de recherche

Notre étude des CC à partir du cas des comités EHDAA comporte plusieurs limites. D'abord, les données récoltées pour notre recherche sont restreintes. Nous sommes persuadés que les analyses proposées dans ce mémoire sont fidèles aux propos des participant·es et qu'elles permettent de comprendre l'action des représentant·es citoyen·nes dans les comités consultatifs, mais nous ne considérons pas non plus être arrivés « à la saturation » du matériau empirique (Kaufmann 2004, 103). Ainsi, notre examen des relations entre les comités EHDAA et les CSS repose en grande partie sur trois entretiens menés avec des cadres du système scolaire. Les CSS sont pourtant des organisations bureaucratiques vastes, qui emploient des centaines, voire des milliers d'individus, et les membres des CC n'interagissent pas qu'avec leur haute direction. Notre analyse en cette matière aurait donc été plus riche si nous avions eu l'occasion de rencontrer d'autres fonctionnaires ou d'observer directement des réunions des comités EHDAA. D'ailleurs, notre compréhension de la posture contestataire de certains parents repose aussi uniquement sur trois entrevues. Il aurait été intéressant d'interviewer d'autres membres parents des comités EHDAA, d'une part pour vérifier qu'il s'agit d'une posture adoptée par plusieurs représentant·es, et d'autre part pour en connaître davantage sur les croyances et les comportements des parents contestataires.

Ensuite, si les entrevues permettent de mieux comprendre les cadres de significations personnels, il demeure que les entretiens amènent les individus à justifier a posteriori leur comportement. Les

récits proposés par les personnes interviewées ne permettent pas toujours de mieux comprendre les situations sociales qui ont donné lieu à leurs actions. Ils gommant souvent les contradictions inhérentes aux représentations et aux actions individuelles (Lamont et Swidler 2014). Des séances d'observation auraient permis de décrire directement les interactions entre les participant·es de notre étude, et auraient ainsi pallié certaines faiblesses des entretiens. Il aurait notamment été intéressant de comparer notre compte rendu des comportements des membres parents avec leurs propres descriptions de leurs agissements.

De plus, toutes les dynamiques présentes dans les comités EHDAA ne peuvent pas être généralisées à l'ensemble des CC qui incluent des représentant·es citoyen·nes. Comme nous l'avons déjà évoqué, les CC s'insèrent dans une variété impressionnante de contextes politiques et il n'est pas évident que les processus à l'œuvre dans les comités EHDAA se retrouvent dans d'autres CC. Les participant·es des comités EHDAA appartiennent aussi à un type particulier de personnes usagères : les parents. Leur rapport à l'État est ancré dans l'institution familiale contemporaine et est intimement lié à leur rôle de mère ou de père.

Le lien à l'État est ainsi nécessairement vécu différemment par des types de représentant·es citoyen·nes qui utilisent d'autres services publics ou qui ne sont pas recruté·es pour leur statut de personne usagère, mais seulement comme citoyen·ne. Alors que l'expérience des lacunes des services éducatifs alimente directement les motivations des parents à s'engager dans le système éducatif, on ignore si la volonté de représenter un groupe social particulier dans les comités consultatifs, comme les personnes âgées ou immigrantes, ou même l'ensemble du corps citoyen, est nécessairement liée à des insatisfactions dans l'utilisation personnelle des services de l'État. Il serait ainsi intéressant de comparer la participation des représentant·es citoyen·nes dans différents comités consultatifs, pour mieux comprendre les origines de l'engagement participatif dans divers

champs politiques et les distinctions entre les citoyen·nes qui sont recruté·es explicitement pour leur utilisation des services de l'État et celles et ceux qui ne le sont pas.

Enfin, si nous avons tenté de répertorier les différents impacts des comités consultatifs, notre travail ne peut prétendre être exhaustif en cette matière. Des recherches additionnelles s'avèrent nécessaires pour déterminer quels effets les CC peuvent exercer sur les politiques publiques et sur leur mise en œuvre. Dans notre cas, il aurait fallu se pencher davantage sur les changements aux règles et routines des organisations bureaucratiques que sont les CSS, et il aurait été aussi pertinent de s'intéresser à la mise en œuvre des règlements et politiques des CSS par les établissements pour comprendre les éventuels effets des comités EHDAA sur les élèves qu'ils représentent.

Plus particulièrement, nous n'avons pas pu vérifier dans quelle mesure l'administration publique est effectivement sensible aux réalités des parents, même s'il s'agit d'une croyance dominante à l'intérieur des comités EHDAA. Plusieurs parents avancent que le contact des fonctionnaires avec les usagères et usagers du système scolaire affecte leurs perspectives. Les cadres des CSS affirment que les CC façonnent leur vision des services aux élèves handicapé·es et en difficulté scolaire. Pourtant, il est difficile de confirmer dans quelle mesure l'administration publique est réellement ouverte aux savoirs des personnes usagères, notamment parce que les participant·es de notre étude ont des points de vue opposés sur cette question.

D'un côté, il est possible que les organisations bureaucratiques aient besoin du public. Moffitt affirme que les administrations publiques tirent avantage de la participation, puisqu'elle leur donne accès à de l'information et des connaissances qui s'avèrent indispensables à la réalisation de leurs missions organisationnelles (Moffitt 2014). Selon cette perspective, les comités consultatifs répondent aux besoins des organisations qui produisent les services. D'un autre côté, les dispositifs participatifs à l'intérieur de l'État servent aussi à légitimer l'administration publique et ses

pratiques, voire à manipuler les citoyen·nes (Arnstein 2019). Par exemple, Kenney analyse les réunions publiques de commissions scolaires américaines et conclut qu'elles servent à définir les frontières organisationnelles des commissions, à produire les symboles de leur identité, mais aussi à justifier le statu quo (Kenney 2020). L'étude des CC, cette fois-ci du point de vue de l'État, permettrait de comprendre ce que la bureaucratie retire de ces institutions participatives et ce qui l'amène à prendre en compte les perspectives et les idées des représentant·es citoyen·nes.

Références bibliographiques

- 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>.
- Alarcón, Pau, José Luis Fernández-Martínez, et Joan Font. 2020. « Comparing Environmental Advisory Councils: How They Work and Why It Matters ». *Sustainability* 12 (10) : 4286. <https://doi.org/10.3390/su12104286>.
- Arnstein, Sherry R. 2019. « A Ladder of Citizen Participation ». *Journal of the American Planning Association* 85 (1): 24-34. <https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>.
- Assemblée nationale du Québec. 2020. *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*. https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2020/2020C1F.PDF.
- Barnes, Marian, et Phil Cotterell, dir. 2012. *Critical Perspectives on User Involvement*. Bristol: Policy Press.
- Barnes, Marian, Janet Newman, et Helen Sullivan. 2007. *Power, participation and political renewal: case studies in public participation*. Bristol: Policy.
- Bauer, Julien. 1981. « La représentativité dans l'administration consultative ». *Canadian Public Administration* 24 (3): 452-68. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.1981.tb00343.x>.
- Baumgartner, Frank R., et Bryan D. Jones. 2009. *Agendas and instability in American politics*. 2^e éd. Chicago studies in American politics. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bélangier, Denis. 2012. « Les élèves en difficulté mis de côté ». *Le Courrier du Sud*, 20 juin 2012. Eureka. <https://nouveau.eureka.cc/Link/unimont1/news%c2%b720120620%c2%b7WQCO%c2%b71339601048866>.
- 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>.

- Bickel, Jean-François. 2007. « Significations, histoire et renouvellement de la citoyenneté ». *Gérontologie et société* 30 / 120 (1): 11-28. <https://doi.org/10.3917/g.s.120.0011>.
- Bluteau, Jonathan, Marie-Hélène Bruyère, Marion Deslandes Martineau, Olivier Arvisais, Patrick Charland, et Yannick Skelling-Desmeules. 2022. « Crise sanitaire : les finissants du secondaire et les élèves en difficulté ont été les plus affectés ». *The Conversation*, 4 janvier 2022. <http://theconversation.com/crise-sanitaire-les-finissants-du-secondaire-et-les-eleves-en-difficulte-ont-ete-les-plus-affectes-167312>.
- Bourdieu, Pierre. 1980. *Le sens pratique*. Le Sens commun. Paris : Éditions de Minuit.
- Bourdieu, Pierre. 2018. « The forms of capital ». Dans *The sociology of economic life*, 78-92. Routledge.
- Boyer, Koralie. 2008. « Une invitation qui profitera aux enfants ». *Le Bulletin de la Lièvre*, 13 avril 2008.
- Brassard, André. 2009. « Chapitre 6. La politique québécoise de décentralisation vers l'établissement : un changement important qui maintient l'instance intermédiaire en l'état ». Dans *La gouvernance en éducation*, 109-25. Perspectives en éducation et formation. Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.pelle.2009.01.0109>.
- Brown, Mark B. 2008. « Fairly Balanced: The Politics of Representation on Government Advisory Committees ». *Political Research Quarterly* 61 (4): 547-60. <https://doi.org/10.1177/1065912907313076>.
- CDPDJ. 2018. « Le respect des droits des élèves HDAA et l'organisation des services éducatifs dans le réseau scolaire québécois : une étude systémique ». https://www.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/etude_inclusion_EHDAA.pdf.
- Champagne, Sara, et Isabelle Pion. 2015. « La grève du zèle s'intensifie dans les écoles ». *La Tribune*, 12 septembre 2015. Eureka.
- Chauvière, Michel, et Jacques Godbout, dir. 1992. *Les Usagers entre marché et citoyenneté*. Collection « Logiques sociales ». Paris : L'Harmattan.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard, Hilmar Rommetvedt, Torsten Svensson, Gunnar Thesen, et PerOla Öberg. 2010. « Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making ». *VOLUNTAS: International*

Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 21 (1): 22-40.

<https://doi.org/10.1007/s11266-009-9105-0>.

- Coelho, Vera Schattan. 2006. « Democratization of Brazilian Health Councils: The Paradox of Bringing the Other Side into the Tent ». *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (3): 656-71. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00684.x>.
- Collins, Tya, et Corina Borri-Anadon. 2021. « Capacitisme et (néo)racisme au sein des processus de classement scolaires au Québec : interprétations par les intervenants des difficultés des élèves issus de l'immigration ». *Recherches en éducation*, n° 44 (février). <https://doi.org/10.4000/ree.3337>.
- Coman, Ramona, Amandine Crespy, Frédéric Louault, Jean-Frédéric 1977- Morin, Jean-Benoit Pilet, et Emilie van Haute. 2016. *Méthodes de la science politique : de la question de départ à l'analyse des données*. Méthodes en sciences humaines, 1373-0231. Louvain-la-Neuve : De Boeck supérieur.
- Commissions des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ). 2018. « Le respect des droits des élèves HDAA et l'organisation des services éducatifs dans le réseau scolaire québécois : une étude systémique ». https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/etude_inclusion_EHDAA.pdf.
- Cotterell, Phil, et Carolyn Morris. 2012. « The Capacity, Impact and Challenge of Service Users' Experiential Knowledge ». Dans *Critical Perspectives on User Involvement*, sous la direction de Marian Barnes et Phil Cotterell, 129-41. Bristol : Policy Press.
- 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.
- Curato, Nicole, John S. Dryzek, Selen A. Ercan, Carolyn M. Hendriks, et Simon Niemeyer. 2017. « Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research ». *Daedalus* 146 (3): 28-38. https://doi.org/10.1162/DAED_a_00444.
- Demers, Véronique. 2009. « Inclusion scolaire des élèves vivant avec une problématique ». *Québec Hebdo*, 6 mars 2009. <https://nouveau.eureka.cc/Link/unimont1/news%c2%b720090306%c2%b7CHQ%c2%b7032>.
- Dion-Viens, Daphnée. 2010. « Des parents plongés dans le brouillard ». *Le Soleil*, 27 avril 2010.

- . 2023. « Québec reporte la réforme du financement des élèves en difficulté ». *Le Journal de Québec*, 14 mars 2023. <https://www.journaldequebec.com/2023/03/14/quebec-reporte-la-reforme-du-financement-des-eleves-en-difficulte>.
- Disch, Lisa. 2015. « The “Constructivist Turn” in Democratic Representation: A Normative Dead-End? » *Constellations* 22 (4): 487-99. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12201>.
- Dugas, Lucie. 2010. « Conséquences de l’incapacité de l’enfant sur la famille ». Dans *Vivre avec une incapacité au Québec*, 325-33. Québec: Institut de la statistique du Québec.
- Dulong, Delphine. 2012. *Sociologie des institutions politiques*. Repères. Paris: La Découverte. <https://www.cairn.info/sociologie-des-institutions-politiques--9782707158611.htm>.
- Dulong, Delphine, Pierre France, et Julie Le Mazier. 2019. « À quoi riment les « RIM » ? Les réunions interministérielles ou l’ordinaire du travail gouvernemental ». *Revue française d’administration publique* 171 (3): 697-712. <https://doi.org/10.3917/rfap.171.0697>.
- Duval, Luce, Claude Lessard, et Maurice Tardif. 2005. « Logiques d’exclusion et logiques d’intégration au sein de l’école. Le champ de l’adaptation scolaire ». *Recherches sociographiques* 38 (2): 303-34. <https://doi.org/10.7202/057126ar>.
- Evans, Clare, et Ray Jones. 2012. « Changing Patterns of Service User Involvement 1990-2010 ». Dans *Critical Perspectives on User Involvement*, sous la direction de Marian Barnes et Phil Cotterell, 129-41. Bristol: Policy Press.
- FAE. 2023. « Grève générale illimitée des enseignantes et enseignants ». 2023. <https://www.lafae.qc.ca/ggi-fae>.
- Fernández-Martínez, José Luis, Patricia García-Espín, et Pau Alarcón. 2022. « Assessing the New Municipalism Reform of Advisory Councils: The Cases of Madrid and Barcelona (2015–2019) ». *Urban Affairs Review*, août, 107808742211094. <https://doi.org/10.1177/10780874221109444>.
- Fobé, Ellen, Marleen Brans, Diederik Vancoppenolle, et Jan Van Damme. 2013. « Institutionalized Advisory Systems: An Analysis of Member Satisfaction of Advice Production and Use across 9 Strategic Advisory Councils in Flanders (Belgium) ». *Policy and Society* 32 (3): 225-40. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.004>.
- 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>.

- Fujii, Lee Ann. 2018. *Interviewing in social science research : a relational approach*. Routledge series on interpretive methods. New York: Routledge.
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=1565132>.
- Fung, Archon. 2006. « Varieties of Participation in Complex Governance ». *Public Administration Review* 66 (1): 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>.
- Fung, Archon 1968-. 2004. *Empowered participation : reinventing urban democracy*. Princeton : Princeton University Press.
- Galais, Carol, José Luis Fernández-Martínez, Joan Font, et Graham Smith. 2021. « Testing the input-process-output model of public participation ». *European Journal of Political Research* 60 (4): 807-28. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12427>.
- 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>.
- Gaxie, Daniel. 2002. « Appréhensions du politique et mobilisations des expériences sociales ». *Revue française de science politique* 52 (2-3): 145-78.
- Gobeil, Dominique. 2015. « Deux commissions scolaires s’unissent ». *Le Progrès*, 3 mai 2015. Eureka.
- Godbout, Jacques. 2014. *La participation contre la démocratie ; suivi de L’engagement : une fidélité*. Deuxième édition. Montréal: Liber.
<http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb44332770r>.
- Gonçalves, Gustavo, et Claude Lessard. 2013. « L’évolution du champ de l’adaptation scolaire au Québec: politiques, savoirs légitimes et enjeux actuels ». *Canadian Journal of Education / Revue canadienne de l’éducation* 36 (4): 327-73.
- Gouvernement du Québec. 2022. « Gouvernance scolaire ». 16 juin 2022.
<https://www.quebec.ca/education/prescolaire-primaire-et-secondaire/gouvernance-scolaire/gouvernance-scolaire>.
- Grassi, Valentina. 2005. « Sociologie compréhensive et phénoménologie sociale ». Dans *Introduction à la sociologie de l’imaginaire*, 61-93. Sociologie de l’imaginaire et du quotidien. Toulouse: Érès. <https://www.cairn.info/introduction-a-la-sociologie-de-l-imaginaire--9782749203973-p-61.htm>.

- Green, Christa L., Joan M. T. Walker, Kathleen V. Hoover-Dempsey, et Howard M. Sandler. 2007. « Parents' Motivations for Involvement in Children's Education: An Empirical Test of a Theoretical Model of Parental Involvement ». *Journal of Educational Psychology* 99 (3): 532-44.
- Gris, Sandrine. 2014. « Mouvement vers l'inclusion et évolution de la politique d'intégration scolaire au Québec : entre permanence et changement, une difficile légitimation de la mise en œuvre ». Mémoire de maîtrise, Montréal: Université de Montréal.
https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/12065/Sandrine_Gris_2014_memoire.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- Guasti, Petra, et Brigitte Geissel. 2019. « Saward's Concept of the Representative Claim Revisited: An Empirical Perspective ». *Politics and Governance* 7 (3): 98-111.
<https://doi.org/10.17645/pag.v7i3.2103>.
- Gustafson, Per, et Nils Hertting. 2017. « Understanding Participatory Governance: An Analysis of Participants' Motives for Participation ». *The American Review of Public Administration* 47 (5): 538-49. <https://doi.org/10.1177/0275074015626298>.
- Hamel, Pierre, et Bernard Jouve. 2006. *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- 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>.
- Hoover-Dempsey, Kathleen V., et Howard M. Sandler. 1997. « Why Do Parents Become Involved in Their Children's Education? » *Review of Educational Research* 67 (1): 3-42.
<https://doi.org/10.3102/00346543067001003>.
- Institut de la statistique du Québec. 2023. « Les titulaires d'un grade universitaire au Québec selon le Recensement de 2021 ». <https://statistique.quebec.ca/fr/communiqué/titulaires-grade-universitaire-quebec-2021>.
- Jennstål, Julia. 2018. « Deliberative participation and personality: the effect of traits, situations, and motivation ». *European Political Science Review* 10 (3): 417-40.
<https://doi.org/10.1017/S1755773918000024>.
- Journal le Guide*. 2015. « Salon des parents et de l'élève 2015 », 11 février 2015. Eureka.

- Kaufmann, Jean-Claude. 2004. *L'entretien compréhensif*. Collection 128. Sociologie 137. Paris: Armand Colin.
- Kenney, Allison W. 2020. « Negotiating Authority in the Ritual of the Public School Board Meeting ». *Educational Administration Quarterly* 56 (5): 705-35. <https://doi.org/10.1177/0013161X19891223>.
- Lacroix, Isabelle. 2012. « Les pratiques de gouvernance de commissions scolaires du Québec ». Thèse de doctorat, Sherbrooke: Université de Sherbrooke.
- . 2018. « Pratique de gouvernance éducationnelle multijoueur et leadership partagé : la direction, les parents et les membres de la communauté ». *Éducation et francophonie* 46 (1): 67-82. <https://doi.org/10.7202/1047136ar>.
- Lagroye, Jacques, Bastien François, et Frédéric Sawicki. 2012. *Sociologie politique*. 6^e éd. 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.
- Lamarre, Sylvain. 2016. « Impacts des coupures ». *Courrier Laval*, 27 janvier 2016. Eureka.
- Lamont, Michèle, et Ann Swidler. 2014. « Methodological Pluralism and the Possibilities and Limits of Interviewing ». *Qualitative Sociology* 37 (2): 153-71. <https://doi.org/10.1007/s11133-014-9274-z>.
- Le Pors, Anicet. 2011. *La citoyenneté*. 4^e édition. Que sais-je ? Paris: Presses universitaires de France. <http:// Cairn-levis.proxy.collecto.ca/la-citoyennete--9782130585343.htm>.
- Le Quotidien*. 2016. « Comité EHDAA », 16 juin 2016. Eureka.
- Lessard, Claude, et Pierre-David Desjardins. 2009. « Chapitre 7. Les commissions scolaires québécoises : des acteurs stratégiques attentifs à leur environnement ». Dans *La gouvernance en éducation*, 127-45. Perspectives en éducation et formation. Louvain-la-Neuve: De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.pelle.2009.01.0127>.
- L'Éveil*. 2013. « EHDAA: En savoir plus sur le plan d'intervention scolaire », 19 octobre 2013. Eureka.
- Li, Angran, et Mary J. Fischer. 2017. « Advantaged/Disadvantaged School Neighborhoods, Parental Networks, and Parental Involvement at Elementary School ». *Sociology of Education* 90 (4): 355-77. <https://doi.org/10.1177/0038040717732332>.

- MacLean, Lauren M. 2013. « The power of the interviewer ». Dans *Interview Research in Political Science*, sous la direction de Layna Mosley, 67-83. Cornell University Press.
<http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt1xx5wg.8>.
- Mailhot, Joanie. 2015. « Direction Saint-Wenceslas pour tous les élèves du régulier ». *Le Courrier Sud*, 17 juin 2015. Eureka.
- Mazeaud, Alice, Marie-Hélène Sa Vilas Boas, et Guy-El-Karim Berthomé. 2012. « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés ». *Participations* 2 (1): 5-29. <https://doi.org/10.3917/parti.002.0005>.
- 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>.
- Ministère de l'Éducation du Québec. 2023. « Nombre d'écoles, selon l'ordre d'enseignement et le réseau d'enseignement, Québec, années scolaires 2012-2013 à 2021-2022 ». https://bdso.gouv.qc.ca/pls/ken/ken213_afich_tabl.page_tabl?p_iden_tran=REPERE8T6O844-204312456750%5da_4&p_lang=1&p_m_o=MEES&p_id_ss_domn=1099&p_id_raprt=3610#temps=2018-2019.
- Moffitt, Susan L. 2014. *Making policy public: participatory bureaucracy in American democracy*. Cambridge ; Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107588141>.
- Nabatchi, Tina, et Matt Leighninger. « Participation in Education ». Dans *Public Participation for 21st Century Democracy*, 75-115. Hoboken, NJ, USA: John Wiley & Sons, Inc.
<https://doi.org/10.1002/9781119154815.ch4>.
- Neblo, Michael A, Kevin M Esterling, Ryan P Kennedy, David M J Lazer, et Anand E Sokhey. 2010. « Who Wants To Deliberate—And Why? » *American Political Science Review* 104 (3).
- Nez, Héloïse. 2011. « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris ». *Sociologie* 2 (4): 387-404.
<https://doi.org/10.3917/socio.024.0387>.

- . 2013. « La professionnalisation et la politisation par la participation. Trajectoires d'individus et de collectifs à Paris et Cordoue ». *Revue internationale de politique comparée* 20 (4): 29-53. <https://doi.org/10.3917/ripc.204.0029>.
- Nez, Héloïse, Catherine Neveu, et Julie Garnier. 2023. « Saisir le politique des centres sociaux. Formes de participation et de pouvoir d'agir dans des espaces délaissés par les sciences sociales ». *Participations* 35 (1): 19-49. <https://doi.org/10.3917/parti.035.0019>.
- Orsini, Michael. 2012. « Autism, Neurodiversity and the Welfare State: The Challenges of Accommodating Neurological Difference ». *Canadian Journal of Political Science* 45 (4): 805-27. <https://doi.org/10.1017/S000842391200100X>.
- Pawłowska, Agnieszka. 2023. « Role sets of advisory councils in local policymaking process: the perspective of council members ». *Policy Studies*, 1-23. <https://doi.org/10.1080/01442872.2023.2253776>.
- 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>.
- Pawłowska, Agnieszka, et Katarzyna Radzik-Maruszak. 2022. « From Advice and Consultation to Local Cogovernance. The Case of Advisory Councils in Polish Cities ». *Lex Localis* 20 (1): 55-76. [https://doi.org/10.4335/20.1.55-76\(2022\)](https://doi.org/10.4335/20.1.55-76(2022)).
- 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>.
- Pigeon, Catherine des Rivières-, et Isabelle Courcy. 2017. « « Il faut toujours être là. » Analyse du travail parental en contexte d'autisme ». *Enfances, Familles, Générations*, n° 28. <https://doi.org/10.7202/1045023ar>.
- Pion, Isabelle. 2008. « Juste un pas dans la bonne direction ». *La Tribune*, 3 juin 2008.
- . 2015. « Un transfert d'élèves crée des remous à la CSRS ». *La Tribune (Sherbrooke, Qc)*, mars, 7.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

- Posey-Maddox, Linn. 2013. « Professionalizing the PTO: Race, Class, and Shifting Norms of Parental Engagement in a City Public School ». *American Journal of Education* 119 (2): 235-60. <https://doi.org/10.1086/668754>.
- Provost, Anne-Marie. 2023. « À la FAE, «personne ne veut retourner en classe au rabais» ». *Le Devoir*. 12 décembre 2023. <https://www.ledevoir.com/societe/education/803656/fae-rapporte-discussions-productives-negociations-quebec>.
- Rapp, Rayna, et Faye Ginsburg. 2011. « Reverberations: Disability and the New Kinship Imaginary ». *Anthropological Quarterly* 84 (2): 379-410.
- Reynolds, Rema Ella, Tyrone C. Howard, et Tomashu Kenyatta Jones. 2015. « Is this what educators really want? Transforming the discourse on Black fathers and their participation in schools ». *Race Ethnicity and Education* 18 (1): 89-107. <https://doi.org/10.1080/13613324.2012.759931>.
- Rico Motos, Carlos, et Pau Alarcón. 2022. « Designing advisory councils to do what? Analysing the most common participatory institution in Spain ». *Journal of Civil Society* 18 (4): 468-88. <https://doi.org/10.1080/17448689.2022.2164029>.
- Ryan, Sara, et Katherine Runswick-Cole. 2008. « Repositioning mothers: mothers, disabled children and disability studies ». *Disability & Society* 23 (3): 199-210. <https://doi.org/10.1080/09687590801953937>.
- Saint-Arnaud, Pierre. 2023. « Les commissions scolaires anglophones ne deviendront pas des centres de services scolaires ». *Le Devoir*, 2 août 2023. <https://www.ledevoir.com/societe/education/795584/les-commissions-scolaires-anglophones-obtiennent-gain-de-cause-sur-la-loi-40>.
- Saward, Michael. 2006. « The Representative Claim ». *Contemporary Political Theory* 5 (3): 297-318. <https://doi.org/10.1057/palgrave.cpt.9300234>.
- . 2010. *The representative claim*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Serdült, Uwe, et Yanina Welp. 2015. « How Sustainable Is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo ». *Journal of Politics in Latin America* 7 (2): 131-48. <https://doi.org/10.1177/1866802X1500700205>.
- 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, Ahoo. 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>.
- Turney, Kristin, et Grace Kao. 2009. « Barriers to School Involvement: Are Immigrant Parents Disadvantaged? » *The Journal of Educational Research* 102 (4): 257-71.
<https://doi.org/10.3200/JOER.102.4.257-271>.
- Veen, Adriejan van. 2019. « Regulation without Representation? Independent Regulatory Authorities and Representative Claim-Making in the Netherlands, 1997-Now ». Dans *New Perspectives on Power and Political Representation from Ancient History to the Present Day*, sous la direction de Harm Kaal et Daniëlle Slootjes, 09:171-202.
 Repertoires of Representation. Brill. <http://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctvrxk3p3.15>.
- Warren, Mark. 2008. « Citizen representatives ». Dans *Designing deliberative democracy: the British Columbia Citizens' Assembly*, sous la direction de Hilary Pearse. Theories of institutional design. Cambridge, UK ; Cambridge University Press.
<http://catdir.loc.gov/catdir/enhancements/fy0834/2008295679-b.html>.
- Weber, Max. 1971. « Caractéristiques de la bureaucratie ». Dans *Sociologie politique*, sous la direction de Pierre Birnbaum et François Chazel. Série sociologie. Paris: Colin.
- Willems, Evelien. 2020. « Politicized Policy Access: The Effect of Politicization on Interest Group Access to Advisory Councils ». *Public Administration* 98 (4): 856-72.
<https://doi.org/10.1111/padm.12651>.
- Zarembeg, Gisela, Adrián Gurza Lavalle, et Valeria Guarneros-Meza. 2017. « Introduction: Beyond Elections: Representation Circuits and Political Intermediation ». Dans *Intermediation and Representation in Latin America: Actors and Roles Beyond Elections*, 1-30. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-51538-0_1.

Législation citée:

Loi sur l'instruction publique. RLRQ, c. 1-13.3.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. RLRQ, c. a-19.1.

Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires. LQ. (2020). c.1.

Annexe – Liste des participant·es

Tous les entretiens ont eu lieu entre février et mai 2023.

CSS 1

Membres du comité EHDAA :

Aïda (Entrevue 1.1)

Véronique (Entrevue 1.2)

Anne (Entrevue 1.3)

Hélène (Entrevue 1.4)

Christine (Entrevue 1.5)

Gabrielle (Entrevue 1.6)

Felipe (Représentant d'organisme externe, Entrevue O1.1)

Membres de l'administration :

Matthieu (Entrevue D1.1)

Émilie (Entrevue D1.2)

CSS 2

Membres du comité EHDAA :

Jonathan (Entrevue 2.1)

Karine (Entrevue 2.2)

Fabrice (Entrevue 2.3)

Amanda (Entrevue 2.4)

Estelle (Entrevue 2.5)

Alicia (Entrevue 2.6)

Caroline (Entrevue 2.7)

Jacqueline (Représentante d'organisme externe, Entrevue O2.1)

Membre de l'administration

Emmanuel (Entrevue D2.1)