

Participation décisionnelle et pouvoir citoyen

Isabelle Lacroix
École de politique appliquée
Université de Sherbrooke
Isabelle.Lacroix@USherbrooke.ca

Eugénie Dostie-Goulet
École de politique appliquée
Université de Sherbrooke
Eugenie.Dostie-Goulet@USherbrooke.ca

Résumé :

Les citoyens peuvent participer de plusieurs façons à la démocratie, la plus fréquente étant la participation électorale. Depuis quelques années, on s'intéresse de plus en plus à un autre type de participation, la participation publique, initiée et encadrée par les décideurs, où le niveau d'influence des citoyens est variable. Caddy et Vergez (2002) font la distinction entre les processus informatif, de consultation, ou de participation au processus décisionnel : l'acteur a un rôle plutôt passif lorsqu'il est informé, il est davantage impliqué dans la décision lorsqu'il est consulté, et il ne posséderait un véritable pouvoir que lorsqu'il participe au processus décisionnel. Notre recherche pose la question de l'influence réelle des acteurs impliqués dans cette participation dite décisionnelle. Les mesures et procédures participatives ont peu fait l'objet d'une évaluation, alors que les chercheurs sont nombreux à questionner l'influence effective qui en ressort (Caddy et Vergez 2002; Lacroix 2012; Thibault, Lequin et Tremblay 2000). Notre objectif est ainsi de mieux cerner le pouvoir réel des acteurs dans le cadre d'instances décisionnelles participatives. Cette communication présente les premiers résultats de notre recherche, issus d'une phase exploratoire où nous avons observé le fonctionnement participatif de six instances décisionnelles.

Introduction

En science politique, le thème de la participation est répandu, et très diversifié. Participation politique, civique, citoyenne, électorale, conventionnelle (ou non), publique, décisionnelle ... Tous les qualificatifs ont été utilisés pour décrire les différentes facettes que prend la participation selon le sujet participant, l'objectif de la participation ou la façon dont on la pratique. Lorsqu'on parle de participation, c'est autant pour décrire le comportement électoral des jeunes que le rôle des comités de citoyens dans les affaires urbaines ou la place des mouvements sociaux à l'international. Partant de ce constat, il peut être surprenant de constater le nombre d'études qui continuent d'être publiées, mois après mois, sur des enjeux liés à la participation politique. Plus surprenant encore est de réaliser qu'il reste encore, malgré tout le travail accompli, des créneaux à explorer.

Un des aspects de la participation dont on fait grand cas depuis quelques années est la participation publique, qui consiste pour Thibault, Lequin et Tremblay « à prendre part au processus de décision publique avec un pouvoir plus ou moins étendu » (2000, p.11). Pour

Caddy et Vergez (2002), il est devenu incontournable d'associer les citoyens à la gouvernance, que ce soit par l'information, la consultation ou la participation aux processus décisionnels publics. Ainsi, comme le mentionne Michel, « les politiques publiques ne sont plus le produit du seul État, visionnaire et rationnel, dont l'action serait orientée vers la défense de l'intérêt général, mais le produit de différentes contributions et de logiques concurrentes » (2010, p.192).

Pour Dahlsted (2009, p.787), le partenariat (*partnership*) entre une large variété d'acteurs serait en phase de devenir une des solutions les plus généralement mises de l'avant pour répondre aux défis des sociétés contemporaines. L'auteur parle même dans le cas de la Suède du partenariat comme « une mentalité de gouverne » (Dahlsted, 2009, p.788, *traduction libre*)¹. Cela rejoint l'analyse de Landry et Haché (2001) au sujet de la gouverne du système d'éducation québécois, système où la participation de nombreux acteurs concernés est devenue un élément incontournable, considéré comme étant légitime.

Cet accent mis sur la participation des citoyens au processus d'élaboration des politiques publiques ne doit pas nous faire oublier le fait que les citoyens ont depuis longtemps la possibilité de participer activement à la vie en société, par exemple en faisant partie de groupes de pression ou en prenant part à de grands mouvements sociaux. Ils ont toujours eu la possibilité, bien sûr, d'écrire à leurs représentants élus pour leur faire connaître leur opinion sur les grands enjeux de l'heure ou une question locale bien précise. Nous assistons cependant à une explosion du nombre de lieux de décision qui sont systématiquement ouverts aux citoyens par les autorités étatiques, qu'on pense seulement aux commissions parlementaires ou aux conseils d'usagers. Les groupes sont aussi de plus en plus interpellés, invités par exemple à prendre part à des sommets. Certaines instances, comme les Forums jeunesse, prévoient même la participation à la fois des citoyens et des groupes, en réservant des sièges aux uns et aux autres sur leurs conseils d'administration.

Il va sans dire que cette ouverture ne signifie pas pour autant que les citoyens aient nécessairement plus de pouvoir qu'auparavant. Par exemple, pour Caddy et Vergez (2002), l'acteur a un rôle plutôt passif lorsqu'il est informé, il est davantage impliqué lorsqu'il est consulté, mais il ne possède de véritable pouvoir que lorsqu'il « participe » au processus décisionnel puisque selon eux, la participation implique que l'acteur contribue à la définition du problème et de la solution, à la décision et à la mise en œuvre de la solution retenue. Ce serait donc le niveau d'implication dans la décision qui différencierait ces processus de même que le pouvoir qui appartient à l'acteur.

¹ Expression originale : « *partnership as governmentality* » (Dahlsted, 2009, p.788).

La question de l'influence des participants en est une qui soulève de nombreux doutes quant à l'importance réellement accordée aux citoyens dans le cadre des processus de participation publique. Quelle place est-on prêt à laisser à ceux qui ne sont pas élus ? Pour Thibault, Lequin et Tremblay, la participation entendue comme « pouvoir des citoyens » pourrait n'être que symbolique puisqu'elle dépend entièrement des décideurs : « souvent, on a l'impression que celui qui sollicite la participation a plus une intention de relations publiques ou de validation et que d'autres puissances ont préséance sur ces décisions » (Thibault, Lequin et Tremblay, 2000, p.13). Si c'est effectivement le cas en ce qui a trait aux types de participation offrant une faible influence aux acteurs impliqués, peut-on dire la même chose des instances décisionnelles, donc des instances qui vont au-delà de l'information et de la consultation ?

L'objectif de cette recherche est d'aborder les différentes formes que la participation peut prendre, en mettant l'accent sur la participation dans le cadre des processus décisionnels. Nous étudierons trois lieux où l'instance décisionnelle est participative et inclut des citoyens. Dans les trois cas, nous observerons les tendances et particularités du lieu, les prescriptions de la loi en matière de participation et la pratique effective observée. Ceci nous permettra, éventuellement, d'étudier la marge de manœuvre des citoyens dans ces instances de participation décisionnelle et de comparer celle-ci à celle des autres acteurs.

Les niveaux de participation

Nombreux sont ceux qui, après Milbrath (1965), se sont questionnés sur le comment et le pourquoi de l'implication politique. Pendant longtemps, la science politique a eu tendance à voir la participation principalement sous l'angle du vote, qu'il s'agisse de comprendre qui vote, pourquoi on vote (on non), ou l'effet de ce vote (par exemple, Blais 2000; Clarke et coll. 2004; Mayer 2002; Miller et Shanks 1996; Wolfinger et Rosenston 1980). Pourtant, au-delà de la participation électorale, qui offre au citoyen l'opportunité de choisir ses représentants, se profile une multitude de possibilités d'intervention pour les citoyens souhaitant intervenir dans la sphère publique. Ce sont vers certaines de ces interventions que nous nous tournons dans le cadre de cette recherche.

Brouard, Larivet et Sakka distinguent ces initiatives selon l'initiateur, « soit l'État, les regroupements de la société civile, et les citoyens eux-mêmes » (2010, p.56). Dans le cas des regroupements de la société civile et des citoyens, il s'agit principalement des activités organisées par des groupes de pression (qu'il s'agisse de groupes communautaires, de syndicats,

d'étudiants ou autres) ou d'initiatives posées par le citoyen lui-même, telles que du bénévolat ou de la consommation responsable. Quant à l'État, celui-ci initie, outre les élections, les assemblées citoyennes, les conseils de quartier, les audiences publiques, les comités d'usager dans les hôpitaux, notamment. Les citoyens sont invités, dans le cadre de ces initiatives, à s'informer sur les enjeux, à émettre leur opinion. Ce modèle de participation correspond à ce que Bhérer (2011) nomme la participation publique : « La participation publique s'insère [...] au cœur des processus de décision publique. Elle prend la forme de dispositifs participatifs très variés, dont la caractéristique commune est d'être initiés par les autorités publiques hors des campagnes électorales dans l'objectif d'inviter les citoyens à donner leur avis sur un thème précis » (2011, p.107). Bhérer place au cœur de sa définition l'initiative des dispositifs par les autorités publiques, qui souhaitent profiter des nombreux avantages du partenariat. Ses travaux ont montré la disparité entre les dizaines de modèles recensés (à partir des travaux de Smith 2005, notamment), disparité autant sur le plan des usagers, de l'enjeu, du fonctionnement que de l'influence réelle des participants (Bhérer 2011, p.117).

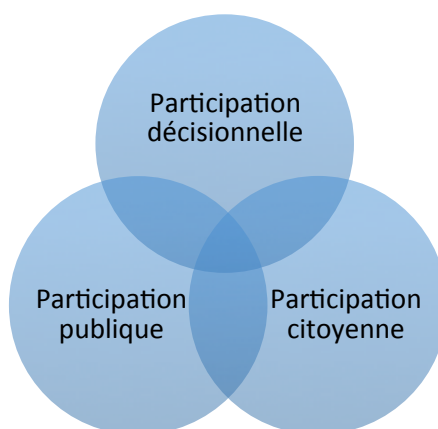
La question de l'influence des participants en est une qui soulève de nombreux doutes quant à l'importance réellement accordée aux citoyens dans le cadre des processus de participation publique. Quelle place est-on prêt à laisser à ceux qui ne sont pas des élus traditionnels? Et quelle place pour ces élus dans ces espaces citoyens ?

Cette question est importante, parce qu'elle permet notamment de poser la distinction, fondamentale, entre les instances publiques qui, bien qu'invitant les citoyens à prendre une part active au processus, n'en demeure tout de même que consultatives, et les instances qui sont décisionnelles. Si la différence entre les instances basées sur la consultation et celles où des décisions se prennent est assez claire, il est beaucoup moins évident de distinguer ce qui constitue une participation « publique », et ce qui constitue une participation « décisionnelle ».

Ce type de participation a peu été étudié jusqu'à maintenant. Ce qu'est la participation décisionnelle, comment elle s'insère parmi les autres types de participation politique, la place qu'occupent les citoyens au sein des instances décisionnelles et le pouvoir réel qu'ils peuvent éventuellement y exercer sont quelques-unes des questions qui demeurent incomplètes, voire inexplorées. Ainsi, si Maioni (2003, p.436) considère le fait de prendre part aux mécanismes officiels de prise de décisions comme étant une forme de participation directe, qu'elle qualifie de « décisionnelle », par opposition à une participation consultative, qui sera indirecte, elle ne fait en aucun cas mention de la nécessité pour les citoyens d'effectivement prendre part au vote pour que sa participation soit considérée comme décisionnelle.

Le graphique 1 illustre les recouvrements entre trois types de participation², afin de nous aider à mieux cerner où se situe la participation décisionnelle par rapport à la participation publique et à la participation citoyenne.

Graphique 1 : Les cercles de la participation



La participation citoyenne « correspond à l'ensemble des actions par lesquelles les citoyens participent à l'espace public et dans la société » (Brouard et coll. 2011, p.56). Tel que mentionné précédemment, Brouard et ses collègues précisent trois sources d'où peuvent provenir les initiatives. Lorsqu'il s'agit de citoyens créant une entreprise d'économie sociale, avec pour finalité l'amélioration de la qualité de vie d'un village, c'est la participation décisionnelle qui embarque dans le cercle de la participation citoyenne, puisque les citoyens membres du conseil d'administration de l'entreprise d'économie sociale participent aux décisions relatives aux orientations de l'entreprise. Au contraire, lorsqu'il s'agit de l'État, c'est la participation publique qui embarque dans le cercle de la participation citoyenne, en autant que la société civile soit effectivement invitée à prendre part aux discussions. Les audiences publiques des commissions parlementaires illustrent bien cette situation. Cependant, certaines instances de participation publique, auxquelles prennent part la société civile, sont aussi décisionnelles. Les CRÉ sont un bon exemple de ce type d'instance multijoueurs à caractère décisionnel. Nous nous retrouvons donc ici au centre du graphique, là où les trois modèles de participation se croisent.

² La participation électorale ne faisant pas partie de notre objet d'étude, nous l'avons mise de côté.

Jusqu'ici, la situation est assez simple. Elle se complexifie lorsque nous y mêlons la question de l'influence. Prenons les conseils de commission scolaire, où siègent les commissaires élus lors des élections scolaires et deux représentants des parents, élus par le Comité de parents de la commission scolaire. Tous siègent, tous prennent part aux discussions. Pourtant, les commissaires-parents n'ont pas le droit de vote. Doit-on alors considérer cette instance décisionnelle comme faisant uniquement partie du cercle de la participation publique, ou s'agit-il tout de même de participation décisionnelle ? Car le droit de vote, bien qu'il soit au cœur de l'influence, n'est pas tout. Le droit de siéger, le droit de parole, peuvent aussi, techniquement, influencer la décision. Ainsi, selon nous, on ne peut déterminer la participation à la décision uniquement par la possibilité de voter en bout de ligne. Le vote est fondamental, en ce sens qu'il détermine si une instance est décisionnelle ou consultative. Mais la participation à la décision ne découle pas uniquement du droit de vote. Le droit de vote n'est pas tout, et il n'est certainement pas éliminatoire. Pour certains, ce moment unique de la décision n'existerait même pas, puisque tout serait déjà joué au moment du vote. Par exemple, les membres non-votants des Conseils de commissaires ont clairement un rôle à jouer dans la décision (Lacroix 2012).

La question se pose donc : est-ce que, parce que les citoyens ont la possibilité d'influencer des élus, il s'agit de participation décisionnelle? Dans ce cas, toute ouverture des instances publiques à la présence des citoyens, qu'il y ait décision sur le moment ou non, amène une participation décisionnelle. Faut-il plutôt aller au-delà de la simple possibilité et *constater* ce pouvoir décisionnel (même s'il n'est pas établi formellement) pour qu'on puisse parler de participation décisionnelle?

Ces questions sont importantes. Elles posent la question du pouvoir décisionnel, de la marge de manœuvre des citoyens en lien avec ce pouvoir, et donc à la question de la définition de la participation décisionnelle. Elles sont au cœur de notre projet de recherche, dont la première étape consiste à étudier les pratiques liées à la participation dans les instances où des décisions sont prises (par opposition aux instances consultatives). En observant les variations entre les instances, de même que les variations dans l'application de ce qui est prescrit par la loi, nous serons plus à même de déterminer les différents types de participation décisionnelle, et éventuellement, la marge de manœuvre des citoyens dans les instances de participation décisionnelle.

Ces observations sont le fruit d'une collecte de l'information effectuée dans six organisations participantes. Nous commençons par présenter ces instances et ce que prescrit la

loi en matière de participation pour chacune d'elles, avant de passer à l'analyse de leur fonctionnement (formalisme, discussion, décision) et à l'analyse de la participation effective des acteurs qui s'y impliquent (qui intervient, et comment).

Méthodologie et organisations participantes

Pour mener à bien cette recherche aux visées compréhensives, nous optons pour une étude exploratoire reposant, pour la cueillette de données, principalement sur l'observation directe de six instances décisionnelles. Nous croyons que l'étude exploratoire est, dans le cas qui nous préoccupe, ce qui convient le mieux à notre projet, dans la mesure où nous cherchons à décrire des pratiques au sujet desquelles nous possédons peu de connaissances scientifiques. Nos objectifs rejoignent en ce sens ceux attribués par Groulx (1998, p.33) à ce type de recherche :

[La recherche exploratoire] vise à faire ressortir ou à explorer les divers enjeux que font apparaître les situations nouvelles ou les problématiques inédites et les changements ou les transformations qui touchent les individus et les groupes. Elle est souvent justifiée pour approfondir la complexité d'une situation ou d'un processus ou découvrir l'émergence d'une réalité sociale nouvelle.

Nous avons prévu diriger cette recherche en deux phases. Pendant la première phase, de laquelle découle le présent texte, nous observons le déroulement des rencontres de deux Conseils d'administration de Conférences régionales des Élus (CRÉ) et de deux Conseils d'administration de Centre de la petite enfance (CPE). À ces données, s'ajoutent des données recueillies lors d'une précédente enquête et portant sur le déroulement de deux Conseils des commissaires de deux commissions scolaires (CS). Lors de la deuxième phase, prévue de août 2013 à juin 2014, nous observerons le déroulement des instances décisionnelles de deux Forums jeunesse régionaux, deux Centres locaux de développement (CLD), deux Conseils régionaux de l'Environnement, deux Centres de santé et de services sociaux (CSSS) et deux Conseils d'établissement scolaire (primaire ou secondaire). Il s'agit chaque fois d'instances décisionnelles participatives de composition diversifiée, œuvrant dans des secteurs d'activités variés, desquelles nous espérons faire ressortir des modes de fonctionnement différents permettant une certaine description des modes de fonctionnement d'instances décisionnelles participatives au sein d'organismes publics. Ces instances ont été choisies en fonction de trois critères :

- Il s'agit d'instances décisionnelles au sein desquelles participent de nombreux acteurs différents.
- Ces instances offrent une variété de formats, de composition et de réglementation porteuse d'une démarche comparative riche et pertinente.
- Le fait d'observer plus d'une instance d'un même organisme (exemple, deux CA de CPE) nous permettra d'aller plus loin dans notre volonté de faire ressortir à la fois les régularités et les particularités d'instances en isolant, autant que faire se peut, ce qui relève du contexte de ce qui relève de l'instance elle-même.

La technique de collecte de données adaptée à notre objet recherche est l'observation directe qui « consiste, pour un chercheur, à observer directement son objet d'étude ou le milieu dans lequel le phénomène se produit afin d'en extraire les renseignements pertinents » (Mace et Pétry, 2000, p. 92). Selon Mertens (1998), il existe plusieurs types d'observation suivant le niveau d'implication du chercheur qui va de l'observation « non participante » (*nonparticipation*) où le chercheur se tient en retrait de son objet d'étude, à l'observation « complètement participante » (*complete participation*) (p. 317-318) où le chercheur est directement impliqué dans les activités observées à titre de membre actif. C'est la méthode de l'observation non participante qui s'est imposée. L'observation non participante limite la participation du chercheur à sa seule présence sur le terrain et à l'acceptation de cette présence par les acteurs observés. Elle permet de compiler des informations complètes sur un objet précis qui ne seraient pas accessibles autrement.

Pour conduire des observations directes, Fortin (2006) recommande l'utilisation d'un plan d'observation orienté autour des questions « Quoi? », « Quand? », « Comment? », « Où? » et « Qui? » (p. 301). Utilisant cette méthode dans leur étude de 1993, Easton et ses collègues observent le déroulement de rencontres officielles de conseils scolaires locaux et documentent les présences/absences, les sujets abordés, les prises de parole, la durée et le ton des débats, l'utilisation des propositions formelles. Les grilles utilisées pour compiler les observations en cours de séances régulières de chacune des instances participantes, une pour chacune des séances, furent fortement inspirées de la recherche de Easton et ses collègues (1993). Les principales modifications effectuées ont permis d'adapter la grille aux impératifs propres à la présente étude. Le cœur de cette grille est un tableau simple, directement rempli par une des

chercheuses, ou un assistant de recherche, sur place pendant les délibérations. Cette grille est présentée au Tableau 1.

Tableau 1 : Grille d'observation des séances décisionnelles

| QUOI? | QUI? | COMMENT? |
|--|-------------------------------------|--|
| (Déroulement, sujets abordés, procédures, propositions formelles...) | (Acteurs, individuels ou un groupe) | (Objet de l'intervention, ton de l'intervention, réactions – verbales ou non, décorum, durée, discussion/débat, décision...) |

La grille se termine par un espace réservé pour les « Observations générales » et comporte aussi une identification de la séance observée en en-tête (identification de l'instance, date, lieu, heures de début et de fin). Cette grille permet de décrire ce qui est plutôt le fait d'une certaine routine quant au déroulement des séances et relevant tant du contexte spécifique des organisations que d'une certaine institutionnalisation des pratiques.

L'analyse des données d'observation est produite à partir des grilles d'observations révisées pour en retirer toutes les indications permettant d'identifier les participants ou les organisations participantes³. Ces données sont traitées à partir de leur potentiel descriptif tant en ce qui a trait aux acteurs eux-mêmes, qu'aux instances auxquelles ces acteurs participent.

Pour les instances, nous nous sommes intéressées au déroulement général à partir des catégories suivantes :

| | |
|------------|---|
| Décorum | Le déroulement est-il régi par des règles de la procédure formelles officielles ou plutôt par un non-formalisme général? |
| Discussion | Le dossier abordé soulève-t-il une discussion (une ou deux interventions est considéré comme une durée courte, alors que trois interventions ou plus est considéré comme une durée longue) ou non (aucune intervention suivant la présentation du dossier)? |
| Décision | La décision est-elle prise par voie de consensus (tacite ou explicite), par un vote (majoritaire ou unanime) ou consiste-t-elle en un refus de la proposition soumise? |

³ Nous nous sommes engagées à mettre en œuvre, tout au long du processus de recherche, des mesures assurant l'anonymat aux participants ayant accepté de contribuer à cette recherche. Pour nous assurer que nos façons de faire étaient appropriées, nous avons soumis notre projet de recherche au Comité d'éthique de notre faculté et revu avec celui-ci nos pratiques.

Pour les acteurs, nous nous attardons à l'usage du droit de parole selon les catégories suivantes :

| | |
|---------------|---|
| Élu | Participant désigné par voie de suffrage universel, tel que les commissaires de CS. |
| Usager | Participant qui bénéficie des services offerts par l'organisation, tel que les parents des CPE. |
| Direction | Participant occupant les fonctions de directeur général ou directeur général adjoint. |
| Professionnel | Participant employé de l'organisation dont la contribution repose sur l'expertise. |
| Communauté | Participant représentant de la communauté desservie par l'organisation, tel que les représentants d'organismes de la société civile siégeant sur les CA de CRÉ. |
| Présidence | Personne chargée de la conduite des délibérations. |

L'usage du droit de parole de ces acteurs est analysé sous deux angles :

| | |
|-------------------------|---|
| Objet de l'intervention | Est-ce que le participant discute du fond (du dossier abordé) ou de la forme (du déroulement de la rencontre)? |
| Ton de l'intervention | Le participant demande-t-il des informations supplémentaires ou fournit-il des informations supplémentaires? Donne-t-il son opinion (positive ou négative) sur le sujet abordé? S'oppose-t-il au dossier ou à la proposition présentée? |

Résultats

Le Conseil des commissaires des commissions scolaires

Dans le cadre du présent texte, deux séances régulières du Conseil des commissaires de deux CS furent analysées. Une des limites souvent mentionnées dans la littérature relative à la technique de l'observation est le biais potentiel introduit par la présence des chercheurs sur le terrain. Les séances du Conseil des commissaires sont toujours publiques. Les participants sont donc préparés au fait que des personnes de l'extérieur puissent assister à ces rencontres. Or, peu de personnes du public ont assisté aux rencontres observées et encore moins nombreux étaient

ceux qui assistaient à l'ensemble de la rencontre, quittant après un point précis, soit souvent après la période réservée aux questions du public.

a) Les prescriptions de la loi en matière de participation

Selon la Loi sur l'instruction publique, chaque CS a à sa tête un Conseil des commissaires. Actuellement, ce conseil est constitué des commissaires élus par toutes les personnes de leur circonscription respective ayant le droit de vote et de deux représentants des parents (un représentant le niveau primaire et le second le niveau secondaire) (art.143). Les commissaires-parents sont élus à cette fonction par les membres du Comité de parents (art.145). Le Comité de parents quant à lui, est formé d'un représentant des parents de chaque établissement de la CS, élu lors de l'assemblée générale des parents, et d'un représentant du CCSEHEDAA (Comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage) (art.189). Le président et le vice-président du Conseil sont nommés parmi les membres de celui-ci (art.155).⁴ Chaque CS est dirigée par un directeur général (DG) chargé de la gestion courante des activités et des ressources, notamment les ressources humaines (art.260), de cette organisation (art.201). Cette personne est nommée par le Conseil des commissaires. Et bien qu'elle n'ait pas droit de vote, cette personne participe aux délibérations du Conseil des commissaires et voit à l'application des décisions du conseil (art.144).

b) La pratique observée

Dans les deux cas, les acteurs participant au Conseil des commissaires étaient : les commissaires (**élus**), les commissaires-parents (**usagers**), les DG et DGA selon les cas (**direction**), les directions de services (**professionnels**) et **la présidence**. La communauté n'est donc pas à proprement parler présente à ces instances.⁵

⁴ Mentionnons qu'en 2008, le gouvernement du Québec a modifié cette loi. Cependant, certaines des modifications apportées n'entreront en vigueur qu'au moment des prochaines élections scolaires prévues pour novembre 2014. Ainsi, lorsque ces prescriptions entreront en fonction, le Président sera élu au suffrage universel et le Conseil des commissaires sera composé de commissaires de trois catégories : des commissaires élus au suffrage universel en nombre réduit par rapport à la situation actuelle, des commissaires-parents au nombre de trois ou quatre (dont au moins un représentera le niveau primaire, une autre le niveau secondaire et un autre les parents d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage) et un maximum de deux commissaires cooptés choisis parmi la communauté desservie par la CS pour leur expertise en provenance des milieux socio-économiques. (art.143, 143.1, 143.2).

⁵ Tel que mentionné dans la sous-section précédente, les commissaires cooptés pourront tenir ce rôle à partir de la prochaine élection scolaire.

Le premier Conseil des commissaires observé (CS1) s'avère fonctionner généralement de façon assez stricte, selon des règles de la procédure plus classiques clairement identifiées. Les décisions s'y prennent toujours par des votes complets, souvent unanimes et parfois majoritaires. Les dossiers abordés font majoritairement l'objet d'échanges entre les membres, et selon les rencontres et les sujets discutés, ces discussions sont soit de courte durée, soit de longue durée.

Du côté des acteurs, la participation est plutôt inégale. Du côté de ceux intervenant beaucoup, nous retrouvons les élus et les professionnels, et ceux-ci discutent principalement du dossier lui-même. Les élus interviennent tant dans une optique informative que pour donner leur opinion sur le sujet, et à quelques reprises pour s'opposer à la proposition présentée. De leur côté, les professionnels interviennent beaucoup pour présenter le dossier ou la proposition et ensuite pour transmettre de l'information. Les usagers, quant à eux, ne sont pratiquement pas intervenus et seulement sur le fond du dossier. La présidence intervient peu selon les rencontres et ses prises de parole portent principalement sur le déroulement des débats (la forme). Finalement, la direction intervient moyennement et seulement sur le dossier lui-même. Ces interventions sont majoritairement informatives, ou servent à présenter le dossier, mais elles servent aussi parfois à donner une opinion sur la question débattue.

Le portrait est un peu différent du côté du second Conseil des commissaires observé (CS2). Les séances sont fort peu formalisées, les règles de la procédure sont appliquées de façon très souple, les décisions sont toutes prises de façon consensuelle et c'est la présidence qui estime ce consensus. Il n'y a généralement pas de discussion relative aux dossiers présentés, ou simplement quelques très courtes interventions.

Les écarts de participation entre les acteurs sont moins marqués au sein de cette instance. Les élus, la direction et la présidence sont les acteurs qui interviennent le plus fréquemment. La présidence intervient à la fois sur le déroulement de la rencontre et sur les dossiers en contribuant parfois à la présentation des dossiers, en transmettant ou en demandant des informations, et à quelques reprises en donnant son opinion sur le sujet présenté. La direction de son côté n'intervient que sur le fond des dossiers, et ce, principalement en contribuant à la présentation des dossiers et en transmettant des informations. Quant aux élus, ceux-ci interviennent aussi exclusivement sur le fond des dossiers abordés, mais ils le font davantage en demandant/transmettant de l'information et en donnant leur opinion sur le sujet. Ils contribuent aussi un peu à la présentation des dossiers. Les professionnels et les usagers interviennent un peu moins et ne se prononcent que sur le fond du dossier. Les professionnels font des

interventions principalement informatives et contribuent à la présentation des dossiers. Les usagers finalement font quelques interventions informatives et quelques interventions pour partager leur opinion.

Il s'agit donc de deux instances similaires, encadrées par des prescriptions identiques, qui fonctionnent de façon passablement différente, et ce, tant au niveau des acteurs qu'au niveau du Conseil pris comme une unité décisionnelle.

Le Conseil d'administration des conférences régionales des élus

À l'instar des CS, deux séances régulières du Conseil d'administration de deux CRÉ furent analysées. Les séances des Conseils d'administration des CRÉ sont elles aussi publiques. Les acteurs sont ainsi habitués à ce que leurs délibérations et décisions se tiennent devant des personnes autres que les membres de l'instance. En ce sens, nous croyons que la présence des chercheurs a assez peu interféré avec leur pratique régulière.

a) Les prescriptions de la loi en matière de participation

La Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire prescrit que chaque région administrative doit posséder une CRÉ. Celle-ci est dirigée par un Conseil d'administration composé des membres suivants œuvrant sur son territoire : les préfets des municipalités régionales de comté; les maires des municipalités locales de 5 000 habitants et plus; les maires des municipalités locales énumérées à l'annexe B (art. 21.8)⁶. Les CRÉ peuvent aussi adresser des demandes au gouvernement pour que celui-ci : permette la désignation à leur Conseil d'administration d'un ou de plusieurs représentants additionnels d'une municipalité locale choisis par et parmi les membres du conseil de celle-ci, ou encore, modifie l'annexe B, notamment pour y ajouter une ou plusieurs municipalités locales en milieu rural. Certaines règles s'appliquent plus spécifiquement à certaines régions, mais pour assurer l'anonymat des CRÉ participantes, nous n'entrerons pas dans ces détails.

Au-delà des élus, la loi prévoit que les CRÉ doivent nommer à leur Conseil d'administration « des membres additionnels dont le nombre ne peut excéder le tiers de l'ensemble de ses membres, autres que ceux prévus au huitième alinéa de l'article 21.8. Ces

⁶ Lorsque le préfet d'une municipalité régionale de comté est également maire d'une municipalité locale visée, le conseil de la municipalité régionale de comté désigne, parmi ses membres, un membre supplémentaire au conseil d'administration de la conférence. Il en est de même lorsqu'une municipalité régionale de comté ne comprend pas dans son territoire l'une de ces municipalités locales. (art.21.8)

membres additionnels sont choisis après consultation des organismes que la conférence considère représentatifs des divers milieux présents dans la collectivité à desservir, notamment ceux issus des milieux de l'économie, de l'éducation, de la culture et de la science. La conférence détermine la durée du mandat de ces membres. » (art.21.9)

Finalement, les députés dont le territoire de la circonscription fait partie du territoire de la CRÉ peuvent exercer un droit de parole lors des rencontres du Conseil d'administration, mais n'y détiennent aucun droit de vote (art.21.9). Le public peut assister aux rencontres publiques du Conseil d'administration des CRÉ (art.21.11).

b) La pratique observée

Dans le cas des CRÉ, précisons que dans les deux organisations, les acteurs participants au Conseil d'administration étaient : les maires et les préfets (**élus**), les représentants sociaux, économiques, culturels, sportifs, ... (**communauté**), le DG (**direction**), les employés (**professionnels**) et **la présidence**. Les usagers ne sont donc pas à proprement parler présents à ces instances.

En ce qui a trait au premier Conseil d'administration d'une CRÉ observé (CRÉ1), la tendance est de tenir des rencontres plutôt strictes où les décisions sont majoritairement prises de façon consensuelle et au moyen de quelques votes. Les sujets abordés ne font généralement pas l'objet de discussion, mais quelques dossiers se traduisent parfois par des discussions d'une durée plus longue.

Concernant les acteurs, nous avons observé quelques différences dans la participation de ceux-ci. Les acteurs qui interviennent le plus sont la présidence, la direction et les professionnels. La présidence intervient à la fois sur la forme et le fond des dossiers présentés. Elle transmet/demande aussi des informations et émet peu ses opinions quant aux sujets abordés. La direction et les professionnels interviennent aussi beaucoup, quoiqu'un peu moins que la présidence. Ils concentrent leurs prises de parole sur le fond des dossiers, mais contribuent parfois au déroulement de la rencontre (la forme). Ils contribuent à la présentation des dossiers et font des interventions principalement informatives. Les élus et la communauté participent moins que les autres acteurs. Les élus interviennent surtout sur le fond des dossiers, de façon principalement informative, mais parfois aussi en transmettant leurs opinions. Similairement, la communauté concentre ses interventions sur les dossiers eux-mêmes et

contribue d'ailleurs parfois à leur présentation. Ces interventions sont généralement informatives, mais il arrive qu'elles soient utilisées pour livrer une opinion.

Du côté du second Conseil d'administration d'une CRÉ observé (CRÉ2), la tendance est moins claire alors que les deux séances observées ont révélé une participation des acteurs un peu différente. Ainsi, seule la présidence intervient toujours très fréquemment. Elle intervient davantage sur le déroulement de la séance (forme), mais lorsqu'elle contribue à la discussion sur le dossier, elle demande ou transmet des informations. Elle contribue un peu aux présentations de dossier et donne parfois son opinion. La direction intervient parfois beaucoup en contribuant aux présentations, en transmettant des informations et des opinions, alors que parfois elle intervient moins, surtout pour transmettre des informations mais peu d'opinions. Elle intervient peu sur la forme des discussions. Les élus interviennent soit beaucoup, soit peu selon les rencontres et les sujets abordés. Ils interviennent surtout sur le fond des dossiers et un peu sur le déroulement des rencontres. Ils demandent/transmettent des informations et donnent aussi leur opinion. La communauté intervient de façon similaire aux élus, à l'exception d'une contribution un peu plus importante à la présentation des dossiers. Finalement, les professionnels interviennent beaucoup ou un peu moins selon les rencontres ou les sujets abordés et interviennent généralement sur le fond du dossier lui-même. Ils contribuent à la présentation des dossiers, transmettent des informations et émettent parfois des opinions.

Relativement à cette instance, les rencontres fonctionnent généralement de façon assez stricte, surtout en ce qui a trait aux règles de la procédure. Les décisions sont très largement prises de façon consensuelle, un seul vote fut pris pendant la première séance observée. Et les discussions sont de durée très variable, passant tour à tour d'une absence complète de discussion à de très longues discussions.

Un peu à l'image des Conseils des commissaires, les deux Conseils d'administration de CRÉ offrent des variantes de fonctionnement intéressantes, malgré des prescriptions communes. Si des similitudes peuvent être évoquées quant aux instances – décisions consensuelles, formalisme des rencontres, variabilité de la durée des discussions – des tendances sont plus difficiles à faire ressortir quant à la participation des acteurs impliqués.

Le Conseil d'administration des centres de la petite enfance

De la même façon que pour les autres organisations étudiées, des séances régulières du Conseil d'administration de deux CPE furent analysées. Au moment de traiter les données, une

seule séance du CPE1 fut observée, et deux séances pour le CPE2. Les conseils d'administration des CPE ne sont pas ouverts au public. La présence des chercheuses était donc, dans ce cas-ci, exceptionnelle. Il est possible que cela ait interféré avec leur pratique régulière, mais il nous est impossible de mesurer l'impact de cette perturbation sur le déroulement des rencontres observées.

a) Les prescriptions de la loi en matière de participation

Selon la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, un CPE est dirigé par un Conseil d'administration composé d'au moins au deux tiers de parents, d'au plus deux membres du personnel du centre et d'au moins un membre « issu du milieu des affaires ou du milieu institutionnel, social, éducatif ou communautaire » (art.7). Ce Conseil doit comprendre au moins sept membres (art.7) et, selon le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance, ce sont les membres du Conseil qui élisent la présidence, celle-ci devant être occupée par un membre parent (art.27). De plus, pour qu'une décision du Conseil soit reconnue comme valide, celle-ci doit être prise « par une majorité d'administrateurs formant la majorité requise des parents usagers des services de garde » (art.28).

b) La pratique observée

Au sein des deux organisations, les acteurs participants au Conseil d'administration étaient : les parents (**usagers**), les représentants de la communauté (**communauté**), les DG et DGA selon les cas (**direction**), les éducatrices (**professionnels**) et **la présidence**. Il n'y a pas à proprement parler d'élus dans ces instances.

Dans le cas du premier Conseil d'administration de CPE observé (CPE1), rappelons qu'une seule séance fut observée. La direction est l'acteur qui intervient le plus fréquemment. Ses interventions portent généralement sur le fond du dossier lui-même, sa présentation, la transmission d'informations et, parfois, quelques opinions. Les usagers est le second acteur qui intervient le plus, bien que moins fréquemment que la direction. Ils interviennent eux aussi principalement sur le fond du dossier et surtout pour demander ou transmettre de l'information. Ils émettent aussi quelques opinions. La présidence intervient peu et surtout relativement au déroulement des discussions. Elle demande parfois des informations sur les dossiers abordés. Finalement, les professionnels et la communauté interviennent très peu. Si les premiers

demandent et transmettent des informations, ils donnent aussi parfois leur opinion. Les seconds se contentent généralement de demander des informations.

Cette instance fut celle qui est apparue la moins stricte. Ainsi, il ne nous a pas été possible d'identifier des moments précis quant à la prise de décision alors que les dossiers s'enchaînaient sans procédure associée à un vote ou à une quelconque reconnaissance de consensus verbalisée. Les participants passaient simplement, par un accord tacite de tous, au point suivant. Les discussions étaient cependant de durée généralement longue et entraînaient des échanges multiples.

Du côté du second Conseil d'administration de CPE (CPE2), l'instance utilise un fonctionnement plus formalisé alors que toutes les décisions se prennent par un vote exprimé, généralement unanime. Les sujets abordés font l'objet de discussions dont la durée est majoritairement longue.

À l'instar du CPE1, c'est la direction et les usagers qui sont les acteurs qui interviennent le plus fréquemment lors des rencontres de cette instance. La direction intervient un peu sur le déroulement des discussions, mais beaucoup sur les dossiers eux-mêmes. Elle contribue à la présentation des dossiers, transmet des informations et donne quelques opinions. Les usagers interviennent de façon similaire, à la différence qu'ils ne contribuent pas à la présentation des dossiers et posent de nombreuses questions. La présidence intervient un peu moins et se concentre davantage sur le déroulement des discussions. Elle demande quelques informations et donne parfois son opinion. La communauté intervient aussi un peu moins que la direction et les usagers. Elle intervient majoritairement sur le fond des dossiers en transmettant et en demandant des informations. Elle présente aussi son opinion relativement aux dossiers abordés. Les professionnels interviennent très peu, à la fois pour demander ou transmettre des informations, et pour faire connaître une opinion.

Ainsi, il s'agit d'instances dont le fonctionnement général est passablement différent l'une de l'autre, malgré des prescriptions identiques, mais où on retrouve une participation assez similaire au niveau des différents acteurs.

Discussion

Les observations présentées à la section précédente et résumées aux tableaux 2 et 3 montrent certaines tendances, mais aussi une part importante de diversité tant du côté des instances que des acteurs.

Le tableau 2 compare la pratique dans les instances. Lorsqu'on s'attarde aux particularités de chaque type d'instance, on remarque que les CRÉ sont les instances les plus similaires, peut-être parce qu'elles regroupent plus de participants. Dans les deux cas, on retrouve un décorum assez strict, des votes occasionnels, et des discussions de longueurs variées selon les sujets abordés.

Au contraire, les deux CPE et les deux CS divergent dans leur fonctionnement. Dans les deux cas, l'un est assez souple et l'autre plutôt strict, et le mode de décision est très diversifié. Cependant, si les discussions sont souvent courtes (voire absentes) dans les CS, elles sont toujours longues dans les CPE.

Tableau 2 : Comparatif de la pratique : les instances

| | CS1 | CS2 | CRÉ1 | CRÉ2 | CPE1 | CPE2 |
|-------------------|--------------------------------|------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------|
| Décorum | Strict | Souple | Strict | Strict | Souple | Strict |
| Décision | Votes unanimes ou majoritaires | Consensus | Consensus et Quelques votes | Consensus et Un seul vote | Ni vote, ni consensus | Votes Unanimes |
| Discussion | Courte Longue | Aucune Courte | Aucune Longue | Très variable | Longue | Longue |

Du côté des acteurs (tableau 3), la présence imposante de la direction dans les discussions est sans doute la tendance la plus remarquable. Dans tous les cas, celle-ci donne des informations. Très souvent, elle présente aussi des dossiers, et donne son opinion sur ceux-ci. Cela pourrait notamment s'expliquer par le rôle central que jouent les directeurs et directrices généraux (de même que les adjoints) dans les organisations dont nous avons observé les CA.

Lorsqu'on s'attarde aux particularités de chaque type d'instance, on remarque que les CPE sont les plus semblables. Les acteurs, globalement, agissent en effet sensiblement de la même façon, quoique certains interviennent plus souvent dans le CPE2, qui est l'instance au fonctionnement le plus strict. Du côté des CRÉ, c'est la formulation d'opinion de la direction et des professionnels dans la CRÉ2 qui la distingue de la CRÉ1, où les mêmes acteurs présentent et informent sans présenter leur opinion.

Enfin, c'est particulièrement le comportement de la présidence qui varie entre les deux CS observées. Dans la CS2, la présidence est beaucoup plus présente, mais pas uniquement sur la forme, puisqu'elle prend aussi part à la discussion.

Tableau 3 : Comparatif de la pratique : les acteurs

| Objet et ton | CS1 | CS2 | CRÉ1 | CRÉ2 | CPE1 | CPE2 |
|----------------|---|---|--|---|--|--|
| Élus | Beaucoup Fond Information Opinion | Beaucoup Fond Information Opinion | Moyen Fond Information Opinion | Bcp/peu Fond Information Opinion | | |
| Usagers | Peu Fond | Moyen Fond Information Opinion | | | Moyen Fond Information Opinion | Beaucoup Fond Information Opinion |
| Communauté | | | Moyen Fond Information Opinion Présentation | Bcp/peu Fond Information Opinion Présentation | Très peu Fond Information | Moyen Fond Information Opinion |
| Direction | Moyen Fond Information Opinion | Beaucoup Fond Information Présentation | Beaucoup Fond Information Présentation | Bcp/moyen Fond Information Opinion Présentation | Beaucoup Fond Information Opinion Présentation | Beaucoup Fond Information Opinion Présentation |
| Professionnels | Beaucoup Fond Information Présentation | Moyen Fond Information Présentation | Beaucoup Fond et forme Information Présentation | Bcp/moyen Fond Information Opinion Présentation | Très peu Fond Information Opinion | Très peu Fond Information Opinion |
| Présidence | Peu Forme | Beaucoup Fond et forme Information Opinion Présentation | Beaucoup Fond et forme Information | Beaucoup Forme Information | Peu Forme Information | Moyen Forme Information Opinion |

Cette recherche en est encore à ses débuts, et d'autres observations suivront pour confirmer ou infirmer les tendances et particularités observées jusqu'à maintenant. Cependant, il est déjà intéressant de constater la faible présence de contraintes au niveau des prescriptions, qui se concentrent surtout sur le « qui? » et assez peu sur le « comment? ». Ceci semble permettre une grande diversité dans la pratique, notamment selon la personnalité des gens qui siègent sur les instances, puisque la contribution de chacun des acteurs n'est pas clairement établie. En ajoutant d'autres instances, nous serons peut-être en mesure de déterminer si des prescriptions plus contraignantes influencent la pratique, et ce malgré l'influence possible des autres facteurs tels que la culture organisationnelle, l'environnement ou l'identité des acteurs et des groupes.

Références

- Assemblée nationale. (2008). *Loi sur l'instruction publique*. Québec : Éditeur officiel du Québec. Document téléaccessible à l'adresse : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/I_13_3/I13_3.html
- Assemblée nationale. (2008b). *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives*. Québec : Éditeur officiel du Québec. Document téléaccessible à l'adresse : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=1997C96F.PDF>
- Assemblée nationale. (2013). *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire*. Québec : Éditeur officiel du Québec. Document téléaccessible à l'adresse : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_22_1/M22_1.html
- Assemblée nationale. (2013b). *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*. Québec : Éditeur officiel du Québec. Document téléaccessible à l'adresse : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S_4_1_1/S4_1_1.htm
- Assemblée nationale. (2013c). *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance*. Québec : Éditeur officiel du Québec. Document téléaccessible à l'adresse : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/S_4_1_1/S4_1_1R2.HTM
- Bhérier, L. (2011). « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques ». *Participations*, vol.1, no.1, p.105-133.
- Blais, André. (2000). *To Vote or Not to Vote?* Pittsburgh : University of Pittsburgh Press.
- Brouard, François, Sophie Larivet et Ouafa Sakka. (2010). « Entrepreneuriat social et participation citoyenne ». *Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, vol.1, no.1, p.46-64.
- Caddy, J. et C. Vergez. (2002). *Des citoyens partenaires. Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*. Éditions OCDE. Document téléaccessible à l'adresse : [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/Descitoyenspartenairespublicationparl%E2%80%99OCDE/\\$FILE/citoyenspartenaires.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/Descitoyenspartenairespublicationparl%E2%80%99OCDE/$FILE/citoyenspartenaires.pdf)
- Clarke, Harold D., David Sanders, Marianne C. Stewart et Paul Whiteley. (2004). *Political Choice in Britain*. Toronto: Oxford University Press.
- Dahlsted, M. (2009). « Governing by partnerships : dilemmas in Swedish policy at the turn of the millennium ». *Journal of Education Policy*, vol.24, n.6, p.787-801.

- Easton, J.Q., Leigh Flinspach, S., O'Connor, C., Paul, M., Qualls, J. et S.P. Ryan, (1993). *Local School Council Governance*. Chicago : Chicago Panel on Public School policy and Finance.
- Fillieule, Olivier. (1997). *Stratégies de la rue : les manifestations en France*. Paris : Presses de Sciences po.
- Fortin, M-F. (2006). *Fondements et étapes du processus de recherche*. Montréal : Chenelière Édition.
- Groulx, L-H. (1998). « Sens et usage de la recherche qualitative en travail social ». In Poupart, J. *La recherche qualitative : diversité des champs et des pratiques au Québec*. Montréal : Gaëtan Morin éditeur.
- Lacroix, I. (2012). *Les pratiques de gouvernance de commissions scolaires du Québec*. Thèse de doctorat, Université de Sherbrooke.
- Landry, T. et J.B. Haché. (2001). « De la tradition à la participation. Parcours et adoption d'une politique linguistique à la Commission des écoles catholiques de Montréal ». *Éducation et francophonie*, vol. XXIX, n.2, p.111-129.
- Luck, S. (2008). « Entre contestation et participation. L'ambiguïté du rapport au vote des activistes de la gauche libertaire ». *Revue française de science politique*, vol.58, no.2, p.231-256.
- Mace, G. et F. Pétry. (2000). *Guide de l'élaboration d'un projet de recherche*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Maioni, A. (2003). « La participation du public à l'évaluation du système sociosanitaire québécois ». Dans Venne, M. (dir.) *L'annuaire du Québec 2004*, Saint-Laurent : Fides, 1007 p., p.434-438
- Mayer, Nonna. (2002). *Ces français qui votent Le Pen*. Paris : Flammarion.
- Mertens, D.M. (1998). *Research Methods in Education and Psychology*. Thousand Oaks : Sage Publications.
- Michel, H. (2010). « Mouvements sociaux, groupes d'intérêts et politiques publiques ». Dans : Borraz O. et V. Guiraudon. *Politiques publiques 2*, Paris : Presses de Sciences Po. 316 p., p.189-212.
- Milbrath, Lester. (1965). *Political Participation*. Chicago : Rand McNally
- Miller, Warren E. et J. Merrill Shanks. (1996). *The New American Voter*. Cambridge : Harvard University Press.

Thibault, A. Lequin, M. et M. Tremblay. (2000). *Cadre de référence de la participation publique (Démocratique, utile et crédible)*. Québec : Conseil de la santé et du bien-être/Gouvernement du Québec.

Wolfinger, Raymond E. et Steven J. Rosenstone. (1980). *Who Votes?* New Haven: Yale University Press