

# Participation publique et action publique : l'influence des fonctionnaires dans la formulation des grands projets de transport collectif

Par Isabelle Caron  
Doctorante en administration publique  
École d'études politiques  
Université d'Ottawa, Canada  
icaron@uottawa.ca

Le transport collectif fait l'objet, depuis plusieurs années, de nombreuses politiques, projets et investissements de la part des différents paliers de gouvernements. Ces projets de transport collectif occasionnent fréquemment la mise en place de consultations publiques permettant à divers acteurs de prendre part au débat politique associé à ces projets. En fait, ces consultations publiques sont souvent perçues comme une solution au malaise démocratique qui remet en question la légitimité du système démocratique représentatif actuel et auquel sont confrontés la plupart des pays occidentaux. Qui plus est, la nature des enjeux dans le domaine du transport collectif a contribué à l'émergence et la multiplication des dispositifs participatifs dans ce domaine. Ainsi, la formulation des grands projets de transport collectif inclut désormais plusieurs acteurs en interaction. Parmi ceux-ci, nous comptons les fonctionnaires qui sont responsables de formuler les grands projets à la suite des consultations publiques et de fournir des recommandations aux élus. Or, le rôle de ces fonctionnaires dans ce processus est rarement abordé et pourtant, ceux-ci, à travers leur fonction de conseiller aux élus, se trouvent dans une position stratégique et susceptible d'influencer l'action publique. Ce projet s'intéresse spécifiquement à l'influence des fonctionnaires dans la formulation des grands projets de transport collectif dans le cadre des consultations publiques.

Ce document offre une description du projet de thèse proposé. Il s'articule autour de cinq sections : problématique, objectifs et questions de recherche, cadre théorique, méthodologie, et contribution à l'avancement des connaissances. D'abord, la problématique aborde l'importance des politiques de transport collectif ainsi que de l'émergence et la multiplication des dispositifs participatifs dans ce secteur de politiques. Il est également question de l'influence des fonctionnaires dans la formulation des grands projets de transport collectif. De plus, cette section nous permettra de mettre en lumière les lacunes présentes dans la littérature concernant cet objet spécifique de recherche. La section suivante présente les objectifs de ce projet ainsi que la question de recherche qui permettra d'orienter et de circonscrire le territoire qui sera couvert par cette recherche. Puis, nous nous attarderons au cadre théorique proposé sur lequel nous nous appuierons pour effectuer notre analyse. La nature de ce projet de recherche nous a amenés à retenir deux principales approches théoriques : l'approche cognitive des politiques publiques ainsi que l'approche sociologique des instruments d'action publique. Alors que l'approche cognitive des politiques publiques nous permettra de nous intéresser à la fois au jeu des différents acteurs en présence confrontant leurs intérêts spécifiques, ainsi qu'aux structures qui balisent leurs comportements et leur capacité d'agir, par le biais de l'approche sociologique des instruments d'action publique nous nous attarderons au choix des instruments qui révèlent les univers de sens de ces acteurs. La section suivante présente la méthodologie retenue pour ce projet. Cette section fournit des détails en ce qui concerne la cueillette, le traitement et l'analyse des données. Enfin, la dernière section explique en quoi cette recherche constitue une contribution à l'avancement des connaissances dans le champ de l'administration publique.

## Problématique

Associé aux notions de développement durable, le transport collectif constitue souvent la voie privilégiée par les gouvernements pour réduire les impacts environnementaux des déplacements urbains et ainsi contribuer à l'amélioration de la santé et de la qualité de vie des citoyens. Le transport collectif est également au cœur de l'évolution, du développement et de la transformation des territoires et des milieux urbains. Il fait l'objet, depuis plusieurs années, de nombreuses politiques, projets et investissements de la part des différents paliers de gouvernements (municipaux, provinciaux et national). Ces mêmes projets et politiques de transport collectif occasionnent fréquemment la mise en place de consultations publiques permettant aux différents groupes sociaux, citoyens et usagers de prendre part au débat politique associé aux projets et aux politiques de transport collectif. Les consultations publiques sont généralement perçues comme une opportunité de contrer « l'affaiblissement des structures traditionnelles de la démocratie représentative » (Blondiaux, 2008 : 5). En fait, la littérature discute abondamment de cette crise de la légitimité du système démocratique qui remet en question la capacité de ce système à répondre à la complexité grandissante qui caractérise les enjeux auxquels font face les États occidentaux (Blondiaux et Sintomer, 2002 ; Blondiaux, 2007, 2008 ; Bacqué et coll., 2005). Cette crise se manifeste notamment par un désengagement des citoyens à l'endroit des institutions publiques et des élus (Sintomer et coll., 2008), par un cynisme des citoyens envers l'appareil politico-administratif (Fortier, 2003), et par une insatisfaction marquée à l'égard de la lourdeur et de l'inefficacité de l'appareil bureaucratique (Fortier, 2003). Parallèlement, le pouvoir des experts sur lequel repose l'élaboration des politiques publiques se voit de plus en plus contesté (Bacqué et coll., 2005). La nature globale des enjeux actuels (environnement, santé, sécurité, etc.) entraîne le développement d'expertises indépendantes et du coup, les citoyens se présentent comme des acteurs dont il faut tenir compte et consulter (Bacqué et coll., 2005). La démocratie participative apparaît donc comme une solution au malaise démocratique auquel font face la plupart des pays occidentaux. On assiste ainsi, depuis les années 1990, à l'émergence et la multiplication des dispositifs visant à permettre la participation des citoyens (Sintomer et coll., 2008).

En outre, la nature des enjeux dans le domaine du transport collectif a contribué à la mise sur pied de nombreux mécanismes participatifs (Combe & coll., 2012) puisque les décisions dans ce domaine se présentent aussi comme des choix politiques et sociaux affectant directement les citoyens qui réclament désormais une place dans l'action publique (Dietz & Stern, 2008). En fait, comme le soulignait dès 1986 le sociologue Michel Bassand, « la mobilité spatiale est un phénomène social total, c'est-à-dire qu'elle n'est jamais seulement qu'un déplacement, mais toujours une action au cœur des processus sociaux de fonctionnement et de changement » (Bassand, 1986). Comme le soutient Vincent, cette citation rappelle que la gestion du transport collectif dépasse l'aspect uniquement technique de l'organisation des transports urbains (Vincent, 2010). Ceci explique en partie pourquoi les mécanismes participatifs occupent désormais une place importante dans la sphère du transport collectif.

Le processus de formulation d'une action publique inclut de nombreux acteurs et plusieurs études se sont penchées sur le rôle des citoyens, des groupes de pression, des réseaux d'acteurs sociaux et du contexte dans l'élaboration de l'action publique. Par exemple, Fung (2011) s'est intéressé à la démocratisation du processus d'élaboration des politiques en proposant des modèles de participation des citoyens visant à contrer les déficits démocratiques. Par ailleurs, Atkinson et Coleman (1992) se sont penchés sur les réseaux de politiques, sur les communautés de politiques

ainsi que sur les problèmes liés à la gouvernance résultant de l'influence de ces groupes. Vincent Lemieux (2009) s'est également intéressé aux caractéristiques des réseaux d'acteurs sociaux et à leurs liens avec les institutions et avec le développement et la mise en œuvre des politiques publiques. Or, peu d'études abordent l'influence des fonctionnaires en tant qu'acteurs dans ce processus. Pourtant, ceux-ci organisent et gèrent les consultations publiques, analysent les résultats de celles-ci, proposent la formulation des projets et un inventaire de choix et de solutions aux élus. Les fonctionnaires, à travers leur fonction de conseiller aux élus, se trouvent donc dans une position stratégique et susceptible d'influencer l'action publique.

Les études qui se sont intéressées au pouvoir des fonctionnaires sont plutôt rares. La plupart d'entre elles portent sur le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires de première ligne, soit ceux qui agissent en aval de l'action publique en interagissant directement avec les citoyens afin de mettre en œuvre les politiques. À cet effet, on note les travaux de Lipsky (2010) qui soutient que l'utilisation du pouvoir discrétionnaire est une dimension critique dans le travail des fonctionnaires de première ligne et que bien que le travail de ces divers fonctionnaires (ex. : juges, policiers, travailleurs sociaux) semble de premier abord très différent, il comporte plusieurs structures et caractéristiques similaires. Ceci amène Lipsky à soutenir que ces fonctionnaires de première ligne contribuent à façonner les politiques publiques de façon non officielle et que l'importance de ce pouvoir ne doit pas être ignorée dans l'analyse des politiques publiques. Kernaghan s'est également intéressé à la neutralité politique des fonctionnaires fédéraux canadiens. En analysant six critères propres au modèle traditionnel de la neutralité politique, il conclut que la fonction publique fédérale canadienne ne répond pas à ces critères et que par conséquent, les fonctionnaires sont activement impliqués dans le processus politique notamment dans la sphère du développement des politiques publiques (Kernaghan, 1976). Toutefois, l'analyse de Kernaghan demeure à un niveau général et n'aborde pas spécifiquement le rôle des fonctionnaires dans la formulation de ces politiques dans le cadre de consultations publiques. Par ailleurs, Chevalier (2011) s'est intéressé au pouvoir de l'administration publique sur le processus de production de normes juridiques en soulignant sa capacité d'influencer le contenu des textes. Selon Chevalier (2011), ce pouvoir de l'administration présente des enjeux à trois niveaux : au niveau bureaucratique (luttres avec l'administration centrale), au niveau sociopolitique (relations entre divers acteurs administratifs, sociaux et politiques) et au niveau juridique (exigence de la qualité dans la production du droit). À cet égard, notre projet de recherche rejoint en quelque sorte les propos de Chevalier. Toutefois, à la différence de Chevalier, nous nous intéressons à la formulation de l'action publique d'une façon plus générale (non pas seulement aux normes juridiques) et nous cherchons spécifiquement à comprendre comment les fonctionnaires utilisent les résultats des consultations publiques lors du processus de formulation des grands projets. Il n'existe, à notre connaissance, aucune recherche portant spécifiquement sur cet aspect du processus de formulation de l'action publique.

Les fonctionnaires occupent pourtant un rôle important dans la formulation de l'action publique (Raboy, 2000). D'abord, ils organisent les consultations publiques. Ce sont eux qui effectuent ou proposent le design de ces audiences publiques. À cet égard, leur influence relativement au choix de l'instrument peut être importante puisque le type d'instrument déterminera le type de rapport entre le gouvernement et les citoyens (Lascoumes et Le Galès, 2004). Ce sont également eux qui tiennent ou encadrent la tenue des consultations publiques. Par ailleurs, ce sont les fonctionnaires qui recueillent les résultats des consultations publiques et qui en analysent les résultats. Sur cette base, la décision de tenir compte ou non des résultats des consultations publiques incombe aussi aux fonctionnaires lors de la formulation d'une politique publique ou d'un grand projet d'action

publique qui sera ensuite proposé aux élus. Enfin, la sélection des options présentées aux élus ainsi que la justification de la recommandation d'une option en particulier se fait également par les fonctionnaires. Bien entendu, dans certains cas, les fonctionnaires reçoivent des indications des élus concernant les résultats escomptés, mais il n'en demeure pas moins que les fonctionnaires jouent un rôle capital dans la formulation des politiques et des projets, surtout en ce qui a trait à la façon dont sera prise en compte (ou non) les résultats de l'action publique. Or, malgré l'influence potentiellement exercée par les fonctionnaires dans la formulation de l'action publique, cette dimension est la plupart du temps négligée dans le champ de l'analyse des politiques publiques.

Ce projet s'intéresse à l'influence des fonctionnaires dans la formulation des grands projets de transport collectif dans le cadre des consultations publiques. Les consultations publiques sont ici comprises comme l'ensemble des instruments de formulation d'une action publique qui permettent aux citoyens de s'exprimer au sujet de cette action publique spécifique (ex. : audiences publiques, référendums, commissions). Cette recherche se penche précisément sur la phase de formulation des grands projets de transport collectif. Elle s'intéresse à l'influence des fonctionnaires en amont des consultations publiques (design, organisation), au moment de la tenue de ces dernières, ainsi qu'en aval de ces consultations (traitement et analyse des données résultant des consultations, choix des solutions et du modèle de politique proposés aux élus).

### **Objectifs et question de recherche**

Cette thèse pose la question de recherche suivante : Comment les fonctionnaires influencent-ils l'action publique dans le domaine du transport collectif dans le cadre des consultations publiques? À partir de cette question de recherche, trois sous-questions sont proposées:

- Qu'est-ce qui influence le choix des dispositifs participatifs utilisé lors des consultations publiques?
- Quel est le rôle des fonctionnaires lors de la tenue des consultations publiques ?
- Comment les fonctionnaires utilisent-ils les résultats des consultations publiques dans la formulation des recommandations aux élus ?

Ce projet de recherche comporte deux objectifs principaux. D'abord, il vise à mesurer l'influence des fonctionnaires sur l'action publique dans le domaine du transport collectif. Ce premier objectif, qui constitue l'objectif général de la thèse, cherche à comprendre le rôle réel joué par les fonctionnaires. Comme nous l'avons mentionné précédemment, en raison de leur fonction de conseiller aux élus, les fonctionnaires se trouvent dans une position stratégique susceptible d'influencer l'action publique. Ainsi, comme l'a démontré Chevalier dans le cadre de la production de normes juridiques, nous croyons que les fonctionnaires peuvent influencer la formulation des grands projets dans le domaine du transport collectif. Or, cette recherche vise à évaluer si ces administrateurs influencent ou non ces projets en question.

Ensuite, ce projet de recherche vise à comprendre la portée réelle des instruments de consultations publiques dans la formulation des projets de transport collectif. En cherchant à comprendre l'utilisation que font les fonctionnaires des résultats des consultations publiques, nous serons en mesure de constater le réel pouvoir des consultations publiques dans la formulation des projets de transport collectif. Au bout du compte, nous pourrions déterminer si les pratiques de consultations publiques contribuent réellement au développement de la démocratie participative.

## Cadre théorique

### *Sociologie de l'action publique*

Le cadre d'analyse proposé repose sur l'analyse cognitive des politiques publiques ainsi que sur l'approche sociologique des instruments d'action publique. L'analyse des politiques publiques a beaucoup évolué depuis ses balbutiements aux États-Unis dans les années 1950 (Howlett et Ramesh, 2003 ; Pal, 2006). Selon Hassenteufel (2011), trois grandes phases de cette évolution peuvent être identifiées : les « policy sciences », la sociologie des organisations et la sociologie de l'action publique (p. 21). La première phase, soit les « policy sciences », constitue « à la fois une science de l'action publique et pour l'action publique » en se concentrant sur un désir de rationalisation de l'action publique et de fondement scientifique de la décision publique (Hassenteufel, 2011 : 21). Plusieurs définitions des politiques publiques sont alors proposées dont les plus connues : celle de Dye (tout ce que les gouvernements décident de faire ou ne pas faire) et celle de Lasswell (les choix les plus importants) (Pal, 2006). Sous cet angle, les politiques publiques se présentent donc comme une réponse à un problème social (Muller, 2005). Comme le soulignent Lascoumes et Le Galès (2012), les travaux s'inscrivant dans cette phase se voulaient normatifs, à la recherche des « bons modèles de régulation » (p.14). Or, c'est en réponse à la critique adressée aux postulats de rationalité de la décision et au « caractère non problématique de la mise en œuvre » véhiculée par cette approche que la deuxième phase de l'analyse des politiques publiques, soit la sociologie des organisations, voit le jour (Hassenteufel, 2011 : 21).

Inspirés par des auteurs clés comme Lindblom, Simon, Wildavsky ou Crozier qui ont insisté sur les limites de la rationalité instrumentale, les penseurs s'inscrivant dans cette deuxième phase remettent en question les limites de l'État à mettre en œuvre les décisions prises et donc à résoudre rationnellement les problèmes publics (Hassenteufel, 2011). En adoptant une démarche beaucoup plus inductive, les chercheurs en sociologie des organisations mettent en évidence l'importance des « facteurs organisationnels, institutionnels, des caractéristiques sociologiques des différents acteurs [et] des conflits [...] » (Hassenteufel, 2011 : 22). Cette deuxième phase dans l'analyse des politiques publiques se concentre désormais davantage sur la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.

Comme le souligne Hassenteufel, les critiques apportées par les chercheurs s'inscrivant dans le courant de la sociologie des organisations ont engendré une nouvelle façon de concevoir les politiques publiques qui a mené à une troisième phase, soit celle de la sociologie politique de l'action publique. La sociologie politique de l'action publique s'intéresse particulièrement aux acteurs des politiques publiques ainsi qu'à leurs interactions (Hassenteufel, 2011). Cette phase constitue en quelque sorte une rupture avec l'approche d'analyse des politiques publiques qui abordait d'une façon très rationnelle et hiérarchique celles-ci. À cet égard, Lascoumes et Le Galès (2012) ont identifié trois ruptures décisives de l'analyse de l'action publique : 1) les effets du volontarisme politique et la fascination pour les acteurs politiques ; 2) la fin du mythe de l'unicité de l'État et la reconnaissance d'un État fragmenté ; 3) un terme au fétichisme de la décision rationnelle (p.18-19). La sociologie politique de l'action publique conçoit donc la production étatique comme le résultat d'une construction collective (Hassenteufel, 2008). Ainsi, l'État ne revêt plus une position centrale dans l'analyse qui s'inscrit maintenant davantage dans un paradigme corporatiste au sein duquel les groupes d'intérêts occupent davantage le cœur de l'analyse (Hassenteufel, 2011). Qui plus est, comme le souligne Muller (2005), l'action publique n'aborde pas les politiques publiques comme des réponses à des problèmes sociaux, mais plutôt

comme des instruments de construction des divers secteurs de la société permettant d'appréhender la complexité de nos sociétés. L'action publique nous permet donc de nous intéresser spécifiquement aux acteurs qui la produisent.

### *L'institutionnalisme sociologique*

Or, les actions de ces acteurs sont également façonnées par les institutions qui composent la société. Les institutions sont ici comprises dans le sens sociologique du terme : « une institution constitue un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations (North, 1990 cité dans Lascoumes et Le Galès, 2004 : 15). Cette conception des institutions s'inscrit dans le courant de l'institutionnalisme sociologique qui trouve son origine dans la sociologie et la théorie des organisations (Steinmo, 2004; Lecours, 2002; Hall & Taylor, 1997; Knoepfel, Larrue & Varone, 2006). Cette approche propose une conception des institutions beaucoup plus globale que les autres en incluant « les systèmes de symboles, les schémas cognitifs et les modèles moraux » (Hall & Taylor, 1997 : 482). En fait, selon cette perspective, les institutions sont porteuses de symboles et de pratiques culturelles qui façonnent la perception qu'ont les acteurs face aux institutions et éventuellement la construction et reconstruction de celles-ci (Lecours, 2002). En ce sens, les institutions fournissent un cadre de pensée qui guide les actions des acteurs (Knoepfel et coll., 2006).

### *L'approche cognitive des politiques publiques*

Alors que l'action publique nous permet de nous intéresser aux interactions entre les acteurs qui produisent l'action publique, l'institutionnalisme sociologique nous amène à tenir compte des institutions qui balisent les comportements de ces acteurs. Or, l'analyse cognitive des politiques publiques ajoute une dimension supplémentaire, soit celle des idées, du discours et des récits, tout en tenant compte du mécanisme par lequel les intérêts des acteurs vont s'exprimer par le biais de ces idées (Muller, 2005). Ainsi, comme le précise Muller, l'approche cognitive des politiques publiques ne constitue pas une approche par les idées, parce qu'elle accorde une place importante aux intérêts, contrairement aux approches par les idées. Selon Muller (2005), afin de véritablement comprendre l'action publique dans les sociétés modernes, il est nécessaire de combiner à la fois « une approche par les structures, qui permet de mettre en évidence les contraintes, et une approche par les acteurs, qui permet de souligner la marge d'autonomie des agents participant au *policy-making* » (p. 158). Cette combinaison s'effectue par une mise en évidence des mécanismes qui permettent aux cadres cognitifs et normatifs (les référentiels, soit le cœur de l'action publique selon Muller) de refléter les contraintes structurelles ainsi que « le résultat du travail sur le sens effectué par les acteurs » (Muller, 2005 : 158).

Le référentiel des politiques publiques fait référence à une vision et à une compréhension du rôle de l'État dans un domaine (Muller, 2008). Muller fait une distinction entre la notion de référentiel global et celle de référentiel sectoriel. Le référentiel global constitue « la représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles » (Muller, 2008 : 64). Les référentiels sectoriels font, pour leur part, référence à une représentation d'un secteur spécifique. L'ensemble des référentiels sectoriels forme un système hiérarchisé au sein duquel certaines valeurs et certaines normes priment sur d'autres à un moment spécifique. Le référentiel global reflétera donc les perceptions du monde provenant des référentiels sectoriels

qui auront su s'imposer « comme image de référence pour la politique publique dans la mesure où elle génère des éléments d'articulation entre global et sectoriel » (Muller, 2008 : 67-68). La notion de référentiel permet de tenir compte à la fois de l'autonomie des acteurs (par le biais du cadre cognitif et normatif qu'ils construisent) et des contraintes qui balisent leurs actions (Muller, 2005). Muller explique donc la notion de changement de l'action publique comme « le résultat d'une tension entre une dimension structurelle, qui exprime le poids des logiques à long terme telles qu'elles se traduisent dans les institutions, et une dimension de l'action qui exprime la marge de jeu dont dispose les acteurs des politiques publiques en fonction de leur capacité propre à mobiliser des ressources et mettre en œuvre des stratégies spécifiques » (p. 186).

Au cœur de cette tension, les médiateurs agissent comme des agents de liaison entre deux espaces qui possèdent des rapports au monde et au temps différents et ils incarnent donc « la relation complexe entre les contraintes du global et l'autonomie du sectoriel » (Muller, 2005 : 183). Muller identifie deux types d'agents qui se partagent la fonction de médiation : les experts et les praticiens. Alors que les experts définissent la structure cognitive et normative du référentiel sectoriel et même global et ne sont habituellement pas impliqués dans la formulation des politiques, les praticiens agissent directement sur le changement en mobilisant les « ressources cognitives et normatives définies ou popularisées par les experts » (Muller, 2005 : 185). Mais comme le soutient Muller, la frontière entre les experts et les praticiens n'est pas toujours claire et c'est précisément cet aspect qui nous intéresse dans le cadre de ce projet de thèse. Ainsi, nous proposons d'aborder les fonctionnaires comme des médiateurs. Dans le cadre de cette recherche, les fonctionnaires qui nous intéressent sont ceux qui formulent les grands projets à la suite des consultations publiques. Nous soutenons que ces fonctionnaires remplissent à la fois une fonction d'experts en créant un univers de sens qui articule une vision particulière du secteur ainsi qu'une fonction de praticiens en formulant les grands projets à l'intérieur de cet univers de sens qu'ils ont construit. Ainsi, les fonctionnaires occupent une position stratégique leur permettant d'imposer cet univers de sens qui leur est propre puisqu'ils sont ceux qui formulent les grands projets. Qui plus est, en raison de leur position stratégique au sein de l'appareil gouvernemental, nous soutenons qu'il est possible que l'univers de sens propre à ces fonctionnaires corresponde davantage au référentiel global et que cet alignement représente un obstacle aux acteurs non étatiques rendant plus difficile l'imposition de leur propre univers de sens.

### *L'approche sociologique des instruments d'action publique*

Afin de comprendre comment s'articulent ces dynamiques, nous proposons de nous attarder aux instruments d'action publique en faisant appel à l'approche sociologique des instruments, qui s'inscrit dans le courant de l'institutionnalisme sociologique. Les instruments d'action publique peuvent être abordés de différentes façons. À cet égard, Hood (2007) fait le point sur la littérature abordant la notion d'instrument et propose de regrouper les travaux de ce champ en trois grandes approches : les approches génériques, les approches qu'il nomme *politics-of-instrumentality* et qui possèdent une dimension cognitive et les approches concevant l'instrument en tant qu'institution. Les approches génériques, aussi nommées *frénésie typologique* par Lascoumes et Simard (2011), regroupent l'ensemble des travaux qui se penchent sur des catégorisations d'instruments dans le but d'identifier leur fonctionnalité. Cette catégorisation des instruments a donné lieu à de nombreuses typologies qui recensent et hiérarchisent les instruments sur la base de divers critères (Lascoumes et Simard, 2011). Ce type d'approches conçoit les instruments

d'un point de vue fonctionnaliste, puisque l'instrument remplit une fonction permettant à l'autorité étatique d'atteindre ses objectifs (Lascoumes et Simard, 2011).

Par ailleurs, les approches à dimension cognitive font référence à l'instrumentalisation de l'instrument. Hood (2007) nomme cette catégorie *politics-of-instrumentality* et Lascoumes et Simard (2011) y font référence sous l'expression *politique des choix*. Ces approches ajoutent une dimension cognitive aux instruments en soulignant l'importance des perceptions subjectives ainsi que des processus politiques et institutionnels qui guident le choix des instruments (Hood, 2007). Ainsi, le choix d'un instrument n'est pas neutre; il vise non seulement à remplir une fonction permettant d'atteindre les objectifs du gouvernement, mais il est également teinté des perceptions des acteurs à l'égard de ces instruments ainsi que des forces politiques et institutionnelles en place (Hood, 2007).

Enfin, comme nous l'avons mentionné précédemment, selon une perspective qui s'inscrit dans l'institutionnalisme sociologique, les instruments de l'action publique peuvent être abordés comme des institutions qui fournissent un cadre gouvernant le comportement des acteurs (Lascoumes & Le Galès, 2004). Les travaux de Lascoumes et Le Galès s'inscrivent dans cette perspective. Sous cet angle, le choix de l'instrument revêt une importance particulière puisque celui-ci est vu « comme le produit de l'histoire institutionnelle, de ses sédimentations et de ses ruptures » (Lascoumes & Simard, 2011 : 8). Ainsi, «[l]a capacité d'action des institutions [...] est envisagée en fonction de l'étendue du spectre des instruments disponibles » (Lascoumes & Simard, 2011 : 8).

L'approche par les instruments aborde l'action publique sous un nouvel angle afin de parvenir à observer et analyser une toute nouvelle dimension qui « incite à saisir l'action publique dans sa matérialité » (Lascoumes & Simard, 2011: 6). L'instrument d'action publique se présente donc comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 13). Les instruments d'action publique ne sont donc pas neutres, mais plutôt porteurs de valeurs, d'une interprétation du social et d'une conception spécifique du mode d'intervention privilégié (Lascoumes & Le Galès, 2004). Lascoumes & Le Galès (2004) définissent l'instrument comme « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (p. 14).

Lascoumes (2007) identifie trois types d'effets pouvant être entraînés par les instruments. D'abord, l'instrument engendre un effet d'agrégation en obligeant des acteurs hétérogènes à travailler en commun à l'intérieur d'un même réseau. Cette dynamique oblige les acteurs à revoir leur conception initiale du problème. Ensuite, l'instrument crée une représentation particulière de l'enjeu qui lui est propre en imposant une compréhension collective des faits sociaux ainsi que sa propre hiérarchie des variables (Lascoumes, 2007; Lascoumes & Simard, 2011). Enfin, l'instrument ne constitue pas un dispositif rigide indifférent aux modes d'appropriation. Au contraire, l'instrument est l'objet d'une appropriation par les acteurs et son niveau de malléabilité peut susciter des effets imprévus qui ne doivent pas être interprétés comme la manifestation de l'inefficacité de l'instrument, mais plutôt comme un phénomène sociologique normal (Lascoumes & Simard, 2011).

Cette approche permet d'aborder l'instrument d'un point de vue sociologique, « dans une perspective d'analyse du pouvoir, de formatage des faits sociaux qu'il implique, mais aussi des actions de pédagogie, de cadrage et parfois de manipulation qu'il suscite » (Lascoumes & Simard, 2011 : 17). Dans cette optique, l'analyse des instruments permet donc de comprendre les

changements qui surviennent au niveau des politiques publiques, de saisir les effets recherchés et d'identifier les valeurs privilégiées par l'autorité étatique, et enfin d'aborder les rapports entre gouvernants et gouvernés sous un nouvel angle (Lascoumes & Le Galès, 2004).

Afin de faciliter l'analyse des instruments, à partir d'une typologie initialement proposée par Hall en 1986, Lascoumes et Le Galès (2004) ont développé une typologie qui propose cinq grands modèles : 1) législatif et réglementaire, 2) économique et fiscal, 3) conventionnel et incitatif, 4) informatif et communicationnel, et 5) normes et standard. Cette typologie tient compte « des types de rapport politique organisés par les instruments et des types de légitimité qu'ils supposent » (p. 361). Le tableau 1 présente la typologie de Lascoumes et Le Galès.

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	État tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
Économique et fiscal	État producteur de richesse, État redistributeur	Recherche d'une utilité collective, Efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	État mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards	Ajustements au sein de la société civile, Mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée et /ou concurrence, pression des mécanismes de marché

Aux fins de cette recherche, les instruments qui nous intéressent se retrouvent dans la catégorie des instruments informatifs et communicationnels. Selon Lascoumes et Le Galès (2004), ces instruments contribuent à développer la démocratie du public, soit « un espace public relativement autonome par rapport à la sphère politique traditionnelle basée sur la représentation » (p. 363). Aussi, ce type d'instrument repose sur une légitimité qui provient de l'obligation de l'autorité étatique d'informer le public de ses décisions et de responsabiliser les acteurs.

L'approche par les instruments se présente comme le modèle offrant un cadre théorique pertinent compte tenu de l'objet de cette recherche. D'abord, cette approche permet une analyse originale en abordant les instruments sous une toute nouvelle perspective (Lascoumes & Le Galès, 2004). Comme le soutiennent Lascoumes et Le Galès (2004), c'est par le biais des instruments que les représentations communes sur les enjeux sociaux sont stabilisées. Les instruments révèlent donc les représentations qu'une société se fait d'un enjeu social particulier.

De plus, selon Lascoumes et Le Galès (2004), les instruments sont révélateurs des transformations profondes de l'action publique puisque les changements de l'action publique peuvent s'effectuer par un renouvellement de ses instruments. Les accords avec les acteurs concernant les changements s'avèrent alors plus simples lorsqu'ils portent sur les moyens et non les objectifs. Ainsi, cela peut avoir comme effet d'entraîner une dépolitisation des enjeux qui permet d'éviter des débats sur des objectifs plus controversés (Lascoumes & Le Galès, 2004).

Enfin, les instruments sont révélateurs d'un rapport entre gouvernant/gouverné. Comme le soutiennent les auteurs, « chaque instrument d'action publique constitue une forme condensée et finalisée de savoir sur le pouvoir social et les façons de l'exercer » (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 27). Les instruments dévoilent donc une conception des styles de gouvernements, de

l'État. Comme nous l'avons vu précédemment, les instruments ne sont pas neutres. L'étude de ceux-ci nous permet donc de comprendre le type de rapport de pouvoir privilégié par l'État. Ainsi, sous l'angle de l'analyse cognitive des politiques publiques, nous soutenons que les acteurs agissent de façon stratégique en cherchant à faire adopter ou à adopter des instruments leur permettant d'imposer leur univers de sens au référentiel sectoriel. Alors que les fonctionnaires chercheront à adopter certains instruments, nous croyons que les autres acteurs tenteront de faire adopter d'autres types d'instruments de formulation de l'action publique.

En somme, nous croyons que l'analyse cognitive des politiques publiques, combinée à l'approche sociologique des instruments d'action publique s'avère être un cadre théorique pertinent, nous permettra d'aborder notre objet de recherche d'une façon originale. Sur la base de ce cadre théorique, nous serons en mesure d'aborder à la fois le jeu des différents acteurs en présence confrontant leurs intérêts spécifiques, ainsi que les structures qui balisent leurs comportements et leur capacité d'agir et de nous pencher sur le choix des instruments qui révèlent les univers de sens des acteurs.

## **Méthodologie**

Cette recherche est fondée sur une démarche de nature qualitative. Elle adopte une approche inductive qui vise à recueillir des informations détaillées auprès des participants par le biais d'observations et d'entretiens, de regrouper ces informations en grands thèmes, qui permettent ensuite la formulation d'hypothèses ou de constats généraux (Creswell, 2014).

Cette thèse privilégie l'étude de cas multiples qui se prête bien à une approche inductive (Musselin, 2005). L'étude de cas se présente comme une approche nous permettant d'aborder nos questions de recherche afin d'approfondir certains thèmes pour un nombre restreint de situations. Trois grands projets de transport collectif seront étudiés : (1) le projet du Rapibus de la ville de Gatineau (Canada), (2) le projet du tramway de la ville de Bordeaux (France), (3) le projet de la seconde ligne de métro de la ville de Lausanne (Suisse). Ces trois cas permettent une comparaison intéressante puisqu'ils constituent des projets de transport collectifs récents et novateurs qui ont entraîné une restructuration majeure des systèmes de transport collectif et qui ont, dans leur processus d'élaboration, eu recours à des instruments de consultation publique. De plus, ces villes sont de taille similaire, ce qui facilite leur comparaison. Enfin, le fait que ces villes présentent des contextes nationaux différents contribue à enrichir l'analyse en permettant de saisir le poids des institutions politico-juridiques sur la formulation des politiques de transport collectif.

La collecte des données s'effectuera d'abord par le biais d'une analyse documentaire (ex. : documents officiels gouvernementaux, rapports d'audiences, mémoires), ce qui nous permettra de bien comprendre le contexte politico-juridique ainsi que le format des consultations et de saisir les recommandations formulées lors des consultations publiques ainsi que celles retenues dans le projet final. La réalisation des entretiens sera fondée sur la méthode de Campenhoudt & Quivy (2011) qui consiste à concevoir un guide d'entretien, à tester l'instrument et à collecter les données lors de la tenue des entrevues.

Nous prévoyons également tenir dix entrevues semi-dirigées par cas étudié, avec des fonctionnaires directement impliqués dans la formulation de ces grands projets. Ces entrevues nous permettront de comprendre l'usage des instruments de consultation publique par les fonctionnaires tout au long du processus de formulation du projet. Ces entretiens aborderont notamment les thèmes suivants : design des consultations publiques, choix des instruments de

formulation, processus d'analyse des résultats des consultations publiques, processus de formulation des recommandations aux élus.

Nous procéderons à une analyse qualitative des données qui permettra de cerner l'influence des fonctionnaires dans la formulation du projet. L'analyse des résultats des entretiens se fera à l'aide d'un logiciel d'analyse de données qualitatives (ex. : N-Vivo). Ceci nous permettra de procéder à la codification des concepts et d'identifier les thèmes qui se dégagent des entretiens. Au final, nous comparerons les résultats obtenus lors de l'analyse documentaire à ceux obtenus lors des entrevues afin de mettre en perspective l'influence des fonctionnaires lors de la définition du projet.

### **Contribution à l'avancement des connaissances**

Nous croyons que cette recherche contribuera significativement à l'avancement des connaissances concernant le pouvoir des fonctionnaires dans la formulation des grands projets de transport collectif. Dans un contexte où la démocratie participative suscite un intérêt grandissant dans la littérature, cette recherche contribuera à mieux comprendre la portée réelle des consultations publiques dans la formulation des grands projets de transport collectif.

### **Bibliographie**

Atkinson, M., Coleman, W. D., 1992, « Policy Networks, Policy Communities, and the Problems of Governance », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 5 (2), p. 154-180.

Bacque, M-H., Rey, H., Sintomer, Y. (dir.), 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, Éditions La Découverte.

Bassand, M., 1986, « La mobilité spatiale, un phénomène macroscopique », *Sociologie pluraliste et pluralisme sociologique*, Université de Neuchâtel, EDES, p. 25-38.

Blondiaux, L., Sintomer, Y., 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, 15 (57), p. 17-35.

Blondiaux, L., 2007, « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, 2 (50), p. 118-129.

Blondiaux, L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Éditions du Seuil et La République des Idées.

Campenhoudt, L.V., Quivy, R., 2011, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod.

Chevalier, J., 2011, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, 3 (79), p. 623-636.

Combe, L., Gariépy, M., Gauthier, M., Paulhiac Scherrer, F., Scherrer, F., 2012, *Débattre pour transformer l'action urbaine. Planification urbaine et développement durable à Grenoble, Lyon et Montréal*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

Commaille, J., 2010, « Sociologie de l'action publique » in Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, p. 599-607.

Creswell, J. W., 2014, *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, Thousand Oaks, Sage Publications.

Dietz, T., Stern, P.C. (dir.), 2008, *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*, Washington, National Research Council.

Fortier, I., 2003, « Du scepticisme au cynisme : paradoxes des réformes administratives », *Choix*, 9 (6), p. 4-20.

Fung, A., 2011, « Démocratiser le processus d'élaboration des politiques », *Télescope*, 17 (1), p. 1-19.

Hall, P. A., Taylor, R. C. R., 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47(3), p. 469-496.

Hassenteufel, P., 2011, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Hood, C., 1983, *The Tools of Government*, Londres, Macmillan Publishers Limited.

Hood, C., 2007, « Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers : Reflections on the Tools of Government after Two Decades », *Governance*, 20 (1), 127-144.

Howlett, M., Ramesh, M., 2003, *Studying Public Policy – Policy Cycles and Policy Subsystems*, Don Mills, Oxford University Press.

Kernaghan, K., 1976, « Politics, policy and public servants : political neutrality revisited », *Administration publique du Canada*, 19 (3), p. 432-456.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., 2006, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich, Verlag Rüegger.

Lascoumes, P., Le Galès, P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de SciencesPo.

Lascoumes, P., 2007, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement: l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) ». *Politique et Sociétés*, 26 (2-3), p. 73.

Lascoumes, P., Simard, L., 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments ». *Revue française de science politique*, 61 (1), p. 5 - 22.

- Lascoumes, P., Le Galès, P., 2012, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Lemieux, V., 2009, *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Lecours, A., 2002, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité? », *Politique et Sociétés*, 21(3), p. 3-19.
- Lipsky, M., 2010 [1980], *Street-Level Bureaucracy*, New York, Russel Sage Foundation.
- Maksim, H., Vincent, S., Gallez, C., Kaufmann, V. (dir.), *L'action publique face à la mobilité*, Paris, Éditions l'Harmattan.
- Muller, P., Surel, Y., 2000, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Muller, P., 2005, « Une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 155-187.
- Muller, P., 2008 [1990], *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France.
- Musselin, C., 2005, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, 55(1), p. 51-71.
- Pal, L. A., 2006 [1995], *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in turbulent Times*, Toronto, Nelson Editor.
- Raboy, M., 2000, *Les Médias québécois, presse, radio, inforoute*, Montréal-Paris, Gaëtan Morin éditeur.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., 2008, *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, Paris, La Découverte.
- Steinmo, S., 2004, « Néo-institutionnalismes » in Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, p. 290-297.
- Vincent, S., 2010, « Introduction générale » in Maksim, H., Vincent, S., Gallez, C., Kaufmann, V. (dir.), *L'action publique face à la mobilité*, Paris, Éditions l'Harmattan.