

L'étude du Budget participatif de la ville de Paris : cadres analytique, méthodologique et théorique.

William ARHIP-PATERSON

Communication aux cinquièmes journées doctorales du GIS Démocratie et participation, Tours, 12-13 janvier 2018.¹

Résumé :

Ce papier présente les cadres analytique, méthodologique et théorique d'une recherche doctorale sur les innovations démocratiques. Un paradoxe est identifié : celles-ci foisonnent dans les régimes démocratiques occidentaux mais leur institutionnalisation est difficile. Ainsi, l'objet de la recherche est de comprendre le passage d'une innovation démocratique à une institution. Plusieurs littératures sont mobilisées : sociologie de l'action publique, sociologie des dispositifs participatifs, sociologie de l'innovation et sociologie de l'institution. La stratégie empirique combine des méthodes qualitatives et quantitatives, le terrain est constitué par le Budget participatif de la ville de Paris durant la mandature 2014-2020. Trois parties structurent l'étude : (1) la genèse et les usages du BP Paris, (2) son public et (3) ses effets sur la collectivité parisienne et les changements de l'action publique parisienne qu'il révèle.

Abstract:

This paper explains the analytical, methodological and theoretical frameworks of a doctoral research on democratic innovations. The starting point is the following paradox: democratic innovations thrive in Western democracies but their institutionalization is struggling. Thus, the purpose of the research is to understand the transition from a democratic innovation to an institution. Several literatures are mobilized: the sociology of institutions, the sociology of participatory democracy, the sociology of public action, and the sociology of innovation. The empirical strategy uses both qualitative and quantitative methods; the field is participatory budgeting in the city of Paris (2014-2020). Three parts structure the study: (1) the genesis of PB Paris and the uses that are made of it, (2) its public and (3) its effects on the city of Paris and what PB Paris reveals on the mutations of public action in Paris.

¹ Je remercie Agnès Deboulet et Guillaume Gourgues pour leurs remarques lors de la communication.

Cette communication expose pour soumettre à la discussion : dans une première partie, l'objet, le contexte et les enjeux d'une recherche doctorale en cours sur les innovations démocratiques ; dans une seconde partie, les cadres (analytique, méthodologique et théorique) de celle-ci.

I. Objet, contexte et enjeux de la recherche

Depuis 1990, les développements de dispositifs participatifs, c'est à dire de règles, outils et instruments visant à développer la participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques, constitue le "nouvel esprit de la démocratie" (Blondiaux, 2008). L'objet de notre recherche doctorale est de comprendre celui-ci à partir d'un cas particulier : le Budget participatif de la ville de Paris¹.

Lancé en 2014, le BP Paris représente une innovation à la fois démocratique et pour l'action publique parisienne. L'objectif annoncé de ce dispositif est de permettre aux Parisiens² de participer directement aux décisions budgétaires, dans le cadre d'un montant de 5% du budget d'investissement de la ville de Paris sur la mandature 2014-2020. Chaque édition du BP Paris suit un cycle annuel segmenté en quatre phases : dépôt de projets par des Parisiens; instruction des projets par les services de la ville ; vote des Parisiens pour déterminer les projets lauréats ; vote au Conseil de Paris du budget municipal pour entériner les projets qui seront mis en œuvre. La ville de Paris s'est engagée à mettre en œuvre les projets votés. Le dispositif est décliné en 21 versions territoriales : le budget participatif parisien et vingt budgets participatifs d'arrondissement. A cela s'ajoute le Budget participatif des collèges et écoles (depuis 2016) et le Budget participatif des bailleurs sociaux (depuis 2017).

Quatre enjeux expliquent notre intérêt pour cet objet et cette politique publique parisienne.

1. La nécessité de continuer à étudier les régimes politiques occidentaux contemporains. La démocratie représentative ne constitue pas la fin de l'histoire démocratique, au contraire, de nombreuses innovations démocratiques sont développées et remettent en cause la division du travail politique (Smith, 2009). C'est notamment le cas des processus de budget participatif qui constituent des "outils importants pour une gouvernance ouverte et inclusive" et qui "contrairement à d'autres dispositifs participatifs, mènent à des résultats effectifs dans les décisions publiques" (Gilman, 2016, p.6; p.81)³.
2. L'essor et le développement des budgets participatifs dans le monde et en France justifient l'intérêt pour ce dispositif. C'est l'une des innovations démocratiques les plus répandues au niveau mondial. Depuis l'expérience pionnière de 1989 à Porto Alegre (Brésil), ce dispositif a été mis en place sur tous les continents, sauf l'Antarctique. En France, depuis 2014, nous pouvons constater une nouvelle vague de budget participatif avec de nombreuses expérimentations au niveau municipal.
3. L'extension des droits politiques s'est déplacée d'un niveau national à un échelon municipal. L'avènement de la démocratie représentative s'est réalisé au niveau national : les droits politiques ont été conférés progressivement à un nombre de plus en plus

¹ Dans la suite du document, nous utiliserons BP Paris à la place de Budget participatif de la ville de Paris.

² L'ensemble des termes relatifs à des personnes sont utilisés au sens épïcène : ils réfèrent aussi bien aux femmes qu'aux hommes.

³ (je traduis).

important de Français. Dans ce schéma, un citoyen, peu importe son lieu de résidence, possède autant de droits qu'un autre. Actuellement, les approfondissements démocratiques se réalisent dans des espaces territoriaux qui ne correspondent pas à l'ensemble du territoire français. Il s'avère que les municipalités disposent d'une capacité d'expérimentation démocratique (Cadiou, 2009). Ainsi, la démocratisation ne se fait plus de manière égale sur le territoire français : dans certaines entités politico-territoriales, elle est plus approfondie que dans d'autres.

4. Le constat d'une "crise de la représentation" s'est banalisé. Ce constat datant d'une dizaine d'année, sa persistance laisse supposer un changement d'état, de configuration plus qu'une crise. Dans ce contexte, les innovations démocratiques "doivent montrer que les inégalités de participation peuvent être résolues et comment les citoyens peuvent obtenir plus de pouvoir dans les processus décisionnels" (Smith, 2009, p. 27)¹.

Ainsi, le BP Paris s'inscrit dans un contexte de foisonnement d'innovations démocratiques. Il constitue une expérimentation démocratique ; une expérience dont la pérennité ne peut être postulée *a priori*. En effet, la littérature scientifique a mis en évidence les difficultés pour les innovations démocratiques à se pérenniser. Ce paradoxe constitue notre point de départ : comment expliquer, d'un côté le foisonnement de tels dispositifs, et, de l'autre, leur difficulté à s'institutionnaliser, à s'ancrer dans les pratiques et mentalités ? En réalisant une comparaison historique avec les innovations électorales, il s'avère que les travaux portant sur l'histoire matérielle de la démocratie représentative ont montré que les mises en place de nouvelles procédures électorales, au début du XX^e siècle, avaient fait l'objet de résistances et d'apprentissages que ce soit dans le cas de l'isoloir (Garrigou, 1992) ou des bulletins de vote (Offerlé, 2015). Ce n'est que progressivement qu'elles sont devenues des institutions représentatives. En s'inspirant de ces recherches, notre objet est de comprendre comment une innovation démocratique devient une institution démocratique à partir de l'analyse d'une politique publique participative au sein d'une municipalité.

Malgré la richesse de la littérature (francophone et mondiale) sur la participation, il nous semble qu'elle peut être complétée sur plusieurs aspects. Les recherches académiques françaises sur la participation se sont fortement développées au cours de la dernière décennie. Un large spectre de questions est couvert² notamment celle de l'institutionnalisation de la démocratie participative³ en France. Il a ainsi été mis en évidence un phénomène d'institutionnalisation de la participation à travers la législation, le développement et la consolidation du recours à la participation dans l'action publique (Blondiaux, 2008); des types de dispositifs variés (jurys citoyens, concertations liées à un projet, budgets participatifs) (Bacqué, Sintomer, 2010); l'irruption d'une ingénierie participative et la genèse d'un marché de la participation (Nonjon, 2006). L'ancrage de la participation dans une autorité politico-administrative a aussi fait l'objet d'analyses (Gourgues, 2010). Par ailleurs, les littératures anglo-saxonne et hispanophone sont aussi denses sur les innovations démocratiques, notamment sur les budgets participatifs. Cependant, nous identifions quatre angles insuffisamment travaillés.

¹ (je traduis).

² Pour un état de l'art, voir Blondiaux & Fourniau, 2011.

³ "La démocratie participative désigne l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens dans le gouvernement des affaires publiques." Sandrine RUI, « Démocratie participative », in Casillo, 2013.

1. La faiblesse quantitative des recherches dont l'objet *in fine* n'est pas l'évaluation, explicite ou implicite, d'une innovation démocratique. Un tropisme évaluatif ou normatif existe dans les travaux scientifiques (Mazeaud, 2012b) : l'objectif de nombreuses recherches est de déterminer si le cas empirique étudié permet une démocratisation de l'action publique ou s'il participe à une reconduction des inégalités.¹ Ce tropisme peut prendre une forme quasi-explicite, notamment dans les recherches anglo-saxonnes, ou plus implicite, comme dans les recherches françaises. Or, le premier problème en face d'un dispositif participatif ou délibératif est peut-être moins de l'évaluer, explicitement ou implicitement, à partir de théories sur la démocratie, la délibération ou d'attentes normatives sur l'idéal d'un tel dispositif (la transparence, l'empowerment etc.) que de savoir qui contribue à son élaboration, son développement et dans quelles conditions ces acteurs réalisent ce travail spécifique.
2. L'absence d'une monographie sur l'institutionnalisation de la participation prenant en compte l'ensemble des acteurs d'une collectivité, à savoir les administrés (ou citoyens), les agents municipaux et les professionnels de la politique. La conception du public développée dans les recherches est restreinte aux citoyens *lambda*. Or, un travail sur une institution nécessite la prise en compte de tous les agents ayant "à faire avec" ou simplement "affaire à elle" (Lacroix, Lagroye, 1992).
3. Les faibles discussions entre la littérature sur la participation et d'autres littératures. La sociologie des innovations est peu utilisée alors que les travaux portent pour beaucoup sur des innovations démocratiques, et ce même par des auteurs qui se réfèrent explicitement à l'innovation². Ensuite, avec la sociologie de l'action publique alors que les dispositifs participatifs étudiés ont des liens avec les politiques publiques (Bherer, 2011, Mazeaud et al., 2012b).
4. Enfin, nous notons le peu d'études diachroniques sur le public citoyen de la participation citoyenne ou sur l'engagement participatif³. La majorité des recherches correspondent à des "photos" : elles font le point sur les citoyens qui participent à un moment donné à un dispositif. Les variations temporelles disparaissent, elles sont inexistantes dans l'analyse. Or, les travaux sur la participation aux élections traditionnelles ont montré l'intermittence de celle-ci (Braconnier, Dormagen, 2007). Par ailleurs, les travaux sur l'innovation pointent des adoptions progressives en fonction des publics et proposent plusieurs explications (paradigme hiérarchique, schéma bottom-up, diffusion horizontale et schème tourbillonnaire) qu'il serait pertinent tester sur les innovations démocratiques afin de mieux comprendre leur diffusion puis leur appropriation.

La recherche doctorale porte donc l'émergence et les dynamiques d'une innovation démocratique, c'est-à-dire son institutionnalisation. Le cas empirique est constitué par le BP de

¹ De nombreux espoirs et attentes pèsent sur les expérimentations démocratiques, les chercheurs ne sont ni étrangers à leur création ni à ces désirs et sentiments.

² Il y a un impensé sur l'innovation dans ces travaux. Ainsi Hollie Russon Gilman qui place les "civic innovation" au centre de sa recherche explicite le premier terme mais pas le second (Gilman, 2016), ou encore Graham Smith définit les "innovations démocratiques" sans préciser ce qu'est une innovation (Smith, 2009).

³ Bien qu'elles se développent dans des recherches récentes (par exemple : Petit, 2017).

Paris. Qui utilise ce dispositif ? Comment ? Quels sont ses effets ? Que révèle-t-il sur l'action publique de Paris ?

II. Cadre analytique et stratégie empirique

Dans cette section, nous définissons les termes utilisés, expliquons notre cadre analytique puis décrivons notre stratégie empirique.

II.1. Définition des termes

Les termes "budgets participatifs", "démocratie", "innovation" et "institution" sont utilisés de manière récurrente aussi bien dans le sens commun que dans les recherches académiques. Or, ils constituent des termes centraux de notre recherche aussi il est nécessaire de les définir.¹

Budget participatif : Sintomer, Herzberg et Röcke pointent l'absence de définition, politique ou scientifique, commune de "budget participatif"; quels en sont les critères constitutifs (Sintomer et al., 2014)? Les différences d'appropriation de ce dispositif conduit les chercheurs à en donner des définitions majoritairement contextualisées. Ainsi, adaptant sa définition aux cas étasuniens, Hollie-Russon Gilman identifie trois critères pour les processus de budget participatifs : "(1) la répétition d'un processus décisionnel dans lequel les citoyens (2) délibèrent publiquement de l'allocation (3) d'une partie limitée des ressources publiques, décisions qui sont effectives et mises en œuvre" (Gilman, 2016, p.8)². Sa définition ne s'applique pas à des processus à faible composante délibérative ou portant sur l'ensemble des ressources budgétaires. Une définition plus vaste peut caractériser les budgets participatifs, ils sont une "forme particulière de procédure budgétaire qui suppose la participation des citoyens à l'élaboration des finances de la collectivité publique concernée." (Nay et al., 2014, p.49). Néanmoins, elle ne permet pas de prendre en compte des processus qui ne seraient pas mis en œuvre par des collectivités locales. En élargissant la dernière définition, nous définissons les budgets participatifs comme : une forme particulière de procédure budgétaire mis en œuvre par une entité publique ou privée qui suppose la participation du public non-dirigeant de celle-ci à l'élaboration de ses orientations financières.

Innovations démocratiques : Nous allons définir communément "démocratie" et "innovation" puisque nous considérons le BP Paris comme une "innovation démocratique". Le principe démocratique, dévoyé au fil de l'établissement de la démocratie représentative, correspond à l'égalité des chances de chacun d'accéder à une charge politique, c'est à dire de gouverner (Sintomer, 2011). En nous inspirant de Jurgen Habermas, nous pouvons considérer la construction de la démocratie comme tout élément qui (ré)organise la vie politique autour d'institutions et de règles permettant la participation de tous les individus à la décision politique (Habermas, 2007). Une innovation démocratique serait alors une "institution qui a été spécialement conçue pour améliorer et approfondir la participation citoyenne dans le processus décisionnel politique" (Smith, 2009, p.1)³. Cependant, cette définition est problématique en raison de l'impensé sur ce qu'est l'"innovation". C'est d'ailleurs un angle mort des travaux sur les innovations démocratiques qui considèrent implicitement l'innovation comme la nouveauté.

¹ Emile Durkheim (2013[1895]) ou encore Paul Lazarsfeld énoncent cette règle méthodologique : "Clarifier les termes est probablement la tâche la plus ancienne de la méthodologie et aussi, malheureusement, celle qui n'a pas de fin." (Lazarsfeld, 1970).

² (je traduis).

³ (je traduis).

Comment définir l'innovation ? Pour Gérard Gaglio, c'est "une invention qui s'est répandue. (...) [et qui a été] adoptée, au moins, par et dans un milieu social" (Gaglio, 2011, p.4)¹. Trois types de critères sont utilisés pour caractériser l'innovation dans la littérature. Premièrement, l'innovation caractérise une situation avec un élément nouveau dans un système². Cependant, ce critère est trop vaste. Un deuxième type de critère propose de parler d'innovation lors de l'introduction d'une nouveauté sur le marché ou dans la production. Celui-ci est trop orienté sur l'économie. Aussi, nous retiendrons un troisième critère pour définir l'innovation : "une innovation suppose l'émergence de nouvelles pratiques sociales dans le sillage d'une nouveauté (sur un marché, dans une organisation)" (Gaglio, 2011, p.17). Aussi, nous proposons de considérer une innovation démocratique comme : tout élément nouveau qui engendre de nouvelles pratiques démocratiques, c'est à dire des pratiques visant à améliorer et renforcer la participation des citoyens à l'élaboration des décisions politiques. Le BP Paris est une innovation démocratique car il constitue un élément nouveau dans le contexte démocratique parisien en offrant la possibilité pour les Parisiens de participer directement à l'allocation d'une partie des finances publiques d'investissement de la ville de Paris, à travers deux pratiques : proposer un projet ou exprimer sa préférence par le vote pour les projets à mettre en œuvre par la ville de Paris.

Institution : Enfin, les termes "institution" et son corollaire "institutionnalisation" restent à définir. Face à la polysémie de ce terme central dans les sciences sociales³, Virginie Tournay rappelle qu'étymologiquement institution vient du latin et signifie "placer dans", "installer", "établir", elle justifie par là le fait de concevoir l'institution comme "un processus tendant momentanément vers une plus grande stabilisation des pratiques et des normes" (Tournay, 2011, p.3). Ainsi, institutionnaliser est une redondance non nécessaire d'instituer puisque ce terme désigne déjà un processus. C'est une définition de ce type que retient Hollie-Russon Gilman qui, dans son analyse sur les budgets participatifs aux Etats-Unis, considère l'institutionnalisation comme la transformation d'une expérimentation en pratique routinière (Gilman, 2016). Aussi, ma question de départ, à savoir l'institutionnalisation d'une innovation démocratique, peut se comprendre comme l'institution du BP Paris. L'objectif de ma recherche étant de comprendre comment le BP Paris se place, s'installe, s'établit dans les pratiques parisiennes.

II.2. Présentation des conceptions sur l'enquête

Afin d'étudier la transformation d'une innovation en institution, nous nous basons sur quatre implications méthodologiques tirées de la sociologie de l'institution et la sociologie de l'innovation⁴.

¹ Le processus de budget participatif correspond bien à une innovation. Depuis son invention et sa mise en place à Porto Alegre au Brésil en 1989, ce dispositif s'est répandu sur l'ensemble de la planète. Par ailleurs, elle a été adoptée par le secteur public, principalement par des collectivités territoriales (aux échelles infra-municipales, municipales et régionales).

² C'est la définition adoptée par Pierre Olivier De Sardan : « toute greffe de techniques, de savoirs ou de modes d'organisation inédits sur des techniques, savoirs et modes d'organisation en place » (Olivier de Sardan, 1995)

³ Ainsi pour Emile Durkheim : "la sociologie peut alors être définie : la science des institutions, de leur genèse et de leur fonctionnement." (Durkheim 2013[1895], p. XX).

⁴ Il est à noter que la sociologie de l'innovation et la sociologie de l'institution proposent des concepts (d'un côté, l'innovation, de l'autre l'institution) qui s'avèrent extrêmement proches d'où un cadre

1. L'innovation et l'institution sont abordées de manière processuelle. La sociologie des institutions françaises considère les institutions comme n'étant pas des objets extérieurs, surplombants les acteurs¹. Elles sont sans cesse en lutte et "ne se laisse pas enfermer dans le schéma linéaire d'une "création" fixant les règles et les savoirs" (Lacroix, Lagroye, 1992, p.11). Il en va de même des innovations qui doivent aussi être analysées comme un processus, les travaux sociologiques ne s'intéressent pas aux qualités techniques d'une innovation mais "[au] chemin sinueux, incertain, allant de sa confection [la confection de l'innovation] jusqu'à sa diffusion massive, en passant par les transformations de l'objet [initial]" (Gaglio, 2011, p.5). Cela signifie que nous devons aborder le BP Paris de manière processuelle, et non statique. Notre intérêt principal ne réside pas dans les règles, le design de ce dispositif mais dans sa genèse et les manières dont il est approprié par les acteurs.
2. Il découle de cette vision processuelle des institutions et des innovations que celles-ci ne doivent surtout pas être considérées de manière inéluctable ; et le rôle important des acteurs. Ainsi, Lacroix et Lagroye estiment que leur perspective : "conduit à mettre l'accent sur la construction de l'institution comme résultat d'engagement et d'activités hétérogènes, jamais complètement voulu par quiconque non plus que jamais totalement contrôlé par personne, sans rien abandonner de l'idée que l'institution échappe, pour cette raison même, à ses auteurs comme à ses interprètes, quoi qu'elle n'ait cependant peut être pas d'autre consistance que celle que lui confère la variété des entreprises tendant à s'en saisir et à s'en servir" (Lacroix, Lagroye, 1992 p.9-10). De leur côté, les processus d'innovation sont collectifs, contingents, pris dans des interactions, engageant de la déviance et des croyances (Gaglio, 2011).
3. Les usages ou les appropriations par les acteurs sont centraux pour l'analyse. Lacroix et Lagroye expliquent que deux types d'interrogations principales portent sur les institutions : le premier sur la mise en forme des rôles et des caractéristiques assignés à l'institution, le second sur les usages de celle-ci (Lacroix, Lagroye, 1992). Par ailleurs, l'appropriation est une phase clé des processus d'innovation. Ces appropriations supposent "de gagner en familiarité vis-à-vis de l'objet acquis ou à disposition." (Gaglio 2011, p.19); différent selon les populations: nécessitent l'adoption du ou des principe(s) de l'innovation. Ainsi, les usages et les appropriations du BP Paris seront privilégiés dans notre analyse.
4. Enfin, les effets constituent une interrogation nécessaire à l'analyse. Les institutions politiques produisent des effets politiques et sociaux : ils fondent l'action politique et délimitent l'espace du possible (Dulong, 2012). Afin d'étudier la pérennité d'une innovation démocratique, Graham Smith pointe la nécessité d'étudier les coûts engendrés par celle-ci sur l'administration. Ainsi, dans ses six critères d'analyse pour les innovations démocratiques, il en propose un sur "l'efficience", c'est à dire : "les coûts de la participation pour les citoyens et les autorités publiques" (Smith, 2009, p. 13)². Les recherches sur les coûts de la participation (aux élections traditionnelles ou aux dispositifs participatifs) sont classiques. D'autres recherches montrent l'importance des

analytique similaire.

¹ "L'institution n'est pas "une "réalité" existant indépendamment de ceux qui l'incarnent, indépendamment en particulier de ce qu'ils sont et de ce qu'ils font" (Lacroix, 1992, p. 43).

² (je traduis).

professionnels de la politique pour le développement et la pérennité (ou son absence) d'une innovation démocratique. Cependant, très peu s'intéressent aux coûts engendrés par une politique publique participative sur l'administration dans une approche non normative. Or, l'identification de ces coûts permet de comprendre les contraintes et opportunités du développement d'une innovation démocratique au sein d'une collectivité et surtout l'articulation de la participation avec les mutations de l'action publique (Sintomer et al., 2008). L'étude des effets ne portera pas sur la question de la démocratisation (le BP Paris subvertit-il les logiques de domination ou les reproduit-il ?) mais : sur les impacts d'une innovation au sein d'une institution faite de croyances, de pratiques et de savoir ; et sur ce que l'introduction d'une innovation révèle sur l'institution.

En plus de la sociologie des institutions, de la sociologie des innovations et de celle des dispositifs participatifs, nous utiliserons la sociologie de l'action publique. En effet, plusieurs auteurs ont souligné l'intérêt de croiser sociologie de l'action publique et sociologie des dispositifs participatifs (Bherer 2011; Mazeaud et al., 2012a). Nous développerons une étude de l'"instrumentation participative de l'action publique" (Mazeaud, 2012b) à savoir la saisie de l'action publique participative. Notre recherche s'inscrit dans la suite des apports de la sociologie pragmatique des institutions qui proposent d'étudier celles-ci en les saisissant par le bas. Le BP Paris sera considéré comme un instrument de l'action publique¹(Lascoumes, Le Galès, 2005) afin de profiter des apports des nombreux travaux sur la genèse et les usages d'instruments de l'action publique et les analyses (encore embryonnaires) sur les résistances.

Ainsi, trois parties structurent cette recherche doctorale :

1. **La genèse, les appropriations et les usages du BP Paris.** Comment comprendre l'établissement de cet instrument en 2014 ? Comment les acteurs utilisent-ils le BP Paris ? L'hypothèse d'une pluralité des usages et détournements est formulée : conformes, intéressés, politiques, situés, stratégiques, subversifs etc. Quelles sont les évolutions temporelles des appropriations et usages ? Quelles sont les opportunités identifiées par les acteurs ? Quelles sont les résistances qui se déploient à son égard ?
2. **Les publics du BP Paris.** Qui se saisit de ce dispositif, volontairement ou non ? Quels sont les agents municipaux, les citoyens et les professionnels de la politique qui utilisent le budget participatif ? Comment ces publics évoluent-ils dans le temps ? Nous distinguons analytiquement les acteurs entre agents municipaux, citoyens et professionnels de la politique. Certes les agents municipaux et les professionnels de la politique sont aussi des citoyens mais ils ne s'engagent pas dans le BP Paris en tant que citoyen, parce qu'ils sont citoyens. Ils s'engagent en tant qu'agent de la ville de Paris ou professionnel de la politique ; la différence est fondamentale.
 - a. Le terme citoyen renvoie à une définition légale, juridique : celle du citoyen français : "Sont citoyens français les personnes ayant la nationalité française et jouissant de leurs droits civils et politiques (ex : droit de vote)"². Cependant,

¹ "Un instrument d'action publique est 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, 2005, p.13).

² <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/citoyennete/citoyen-france/tous-habitants-france-sont-ils-citoyens-francais.html> consulté le 02/01/2018.

nous excluons cette définition car, l'innovation démocratique peut, par son design, modifier cette définition de citoyen (Smith, 2009). Les citoyens sont donc les individus dont la ville de Paris recherche la participation au Budget participatif parce ce qu'ils sont citoyens. Dans le règlement du BP Paris, ce public est défini comme : "Tou.te.s les Parisien.ne.s sans condition d'âge ni de nationalité (les personnes qui habitent à Paris sont considérés comme Parisien.ne.s)"¹.

- b. Les agents municipaux sont les agents de la ville de Paris qui ont à faire ou affaire au BP Paris : ceux qui le mettent en œuvre, ceux qui le pilotent, ceux qui sont impactés par le BP Paris etc.
- c. Les professionnels de la politique intègrent les représentants élus, les individus engagés dans la compétition électorale non élus et les collaborateurs (dans les groupes politiques du conseil de Paris, dans les cabinets des adjoints, dans les mairies des arrondissements, etc.).

3. **Les effets de l'innovation sur la collectivité parisienne et ce que l'innovation révèle sur celle-ci.** Quels sont les effets du BP Paris sur l'action publique et l'administration parisienne ? Qu'est-ce que le BP Paris indique sur les mutations de l'action publique parisienne ? Le premier objectif sera d'analyser les effets d'une innovation démocratique sur le système administratif et politique dans lequel elle s'inscrit. Le second objectif sera d'analyser le BP Paris comme un indicateur des changements en cours au sein de la collectivité parisienne.

La recherche doctorale s'appuie donc sur plusieurs littératures : sociologie de l'action publique, sociologie des dispositifs participatifs, sociologie de l'innovation et sociologie de l'institution. Elle est organisée en trois parties : (1) la genèse et les usages du PB Paris, (2) son public et (3) les effets de l'innovation sur la collectivité parisienne et le BP Paris comme traceur des changements de l'action publique parisienne. Quelles sont nos méthodes de collecte de données empiriques ?

II.3. Présentation de la stratégie empirique

La stratégie empirique combine à la fois des méthodes qualitatives et quantitatives, le terrain est constitué par le BP Paris durant la mandature 2014-2020.

L'étude de l'institution nécessite une étude des pratiques. Une approche juridique des institutions nous emmènerait à étudier les documents et discours édictant les règles du BP Paris : textes officiels (conseil de paris : vœu, amendements etc.); charte du BP Paris, note du Secrétariat Général de la ville ou des cabinets d'élus etc. Or, comme le souligne Bernard Lacroix dans son étude de l'institution présidentielle, le droit n'est pas suffisant pour expliquer l'institution (Lacroix, 1992). Le recueil de matériau empirique passant uniquement par des entretiens serait insuffisant puisque ceux-ci constituent un recueil de discours sur les pratiques, et non les pratiques effectives. Aussi, il nous semble que l'ethnographie² est la méthode la plus appropriée pour saisir l'institution en train de se faire. L'ethnographe se rapproche à la fois physiquement et socialement des acteurs qu'il étudie et cette méthode permet d'expérimenter

¹ <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/le-budget-participatif-.html> consulté le 02/01/2018.

² L'ethnographie est "la pratique particulière de représentation de la réalité sociale d'autres par l'analyse de son expérience dans l'univers de ses personnes" (Van Maanen, 1988: ix – je traduis).

directement les activités des acteurs étudiés ainsi que de produire des hypothèses plus subtiles (Emerson et al., 2011). Depuis janvier 2017, je réalise une ethnographie au sein de la ville de Paris, plus particulièrement dans la Mission Budget participatif¹ qui est la cellule administrative en charge de la mise en œuvre de ce dispositif (ma recherche doctorale est financée dans le cadre d'une CIFRE). Cela me permet d'appréhender de l'intérieur les « conjonctures de stabilisation » et les « conjonctures critiques » (Lacroix, Lagroye, 1992) dans l'institution de ce dispositif.

Par ailleurs, j'utilise des méthodes quantitatives notamment dans mon étude des acteurs ayant à faire ou affaire au BP Paris. Les données sur les citoyens représentent la part la plus conséquente du travail quantitatif. Pour les citoyens, le dépôt de projets et le vote numérique nécessitant une inscription, une base de données possède ou permet de coder les informations suivantes : adresse de résidence, âge, genre, pratiques (dépôt et/ou vote, réitération des pratiques d'une édition à l'autre). Cela sera complété par la passation d'un questionnaire auprès de l'ensemble des votants numériques (depuis l'édition 2016) afin d'obtenir des données socio-économiques. Les propriétés de vote seront aussi analysées au regard des propriétés des votants (pour les votants numériques). Concernant les agents municipaux et les professionnels de la politique, les données quantitatives collectées correspondent à des informations particulières à ces populations. Pour les premiers, les données portent sur les informations liées à leur poste à la ville de Paris (directions, mairie d'arrondissement ou centrale etc.). Pour les seconds, ce sont des informations sur leur poste et leur position dans la compétition électorale parisienne. Enfin, des statistiques inférentielles seront produites afin de déterminer des facteurs explicatifs de la participation, et le cas échéant de sa réitération.

En ce qui concerne notre terrain, plusieurs raisons expliquent son choix :

1. L'intérêt d'étudier un nouveau terrain pour l'institutionnalisation de la participation. Comme le rappellent Lacroix et Lagroye concernant les institutions : "sous un même titre (...) peuvent se loger des fonctions distinctes, ou que sous la même définition, (...) peuvent d'élaborer, au jour le jour, des modes de relations entre organes, en rigueur incomparables." (Lacroix, Lagroye, 1992, p. 8-9). Dans le cas de la participation citoyenne, le flou entourant les notions, les dispositifs, les réalités plurielles désignées par un même titre font aussi le succès de ces dispositifs (Blondiaux, 2008). Ainsi, Hollie-Russon Gilman écrit : "Les budgets participatifs prennent une saveur différente en fonction des contextes dans lesquels ils sont mis en œuvre" (Gilman, 2016, p. 35)². C'est pourquoi une étude sur un nouveau terrain, sur lequel aucune recherche de référence n'existe à ce jour et malgré l'ampleur de celui-ci, s'avère pertinente.
2. Le BP Paris représente un terrain adéquat pour étudier l'institution d'une innovation démocratique. Premièrement, c'est un dispositif récent dans un contexte de renouvellement et d'institutionnalisation de l'offre de participation municipale. Il semble dépasser la "rhétorique participative" (Blondiaux, 2005) pour constituer l'un des piliers du mandat actuel et l'un des projets phares de l'"impératif participatif" (Blondiaux, Sintomer, 2002) parisien. Ainsi, depuis 2014, les moyens alloués à la réalisation du budget participatif ont connu des évolutions quantitatives (augmentation du personnel de la mission participation citoyenne ; création de postes de référents

¹Ainsi, nous possédons le prisme de ces agents dans notre ethnographie. Notre rôle au sein de la MBP correspond en un « rôle fortement participatif » (Adler, Adler, 1987 – je traduis).

²(je traduis).

budget participatif dans les directions de la ville de Paris) et qualitatives (en 2016, création d'un backoffice numérique dédié au budget participatif). Deuxièmement, il est d'une ampleur considérable pour un dispositif participatif. Il semble sans égal au niveau français en ce qui concerne le nombre de citoyens, de professionnels de la politique ou d'agents municipaux touchés. Troisièmement, sa temporalité annuelle constitue un terrain favorable pour comprendre l'institutionnalisation. En outre, elle permettra des analyses diachroniques et synchroniques. Quatrièmement, c'est un terrain dense et complexe du fait de l'articulation entre une mairie centrale et des mairies d'arrondissement. Ainsi, l'analyse peut se faire au niveau parisien ou des arrondissements ce qui laisse entrevoir des possibilités de comparaisons heuristiques¹. Cinquièmement, c'est un dispositif expérimental dont les modalités ont évolué depuis la première édition. Ses évolutions représentent des indices sur les (non-)usages qui en sont faits.

3. Les bornes temporelles choisies devraient permettre de saisir l'institutionnalisation. Elles sont les mêmes que le mandat actuel : 2014-2020. L'analyse d'un dispositif sur l'ensemble d'un mandat permet de concilier court terme (les deux-trois premières années du développement d'une innovation démocratique) et moyen terme (le dispositif sur 5 à 10 années). L'analyse dépassera légèrement le mandat en amont et en aval. Ainsi, la période pré-électorale aux municipales de 2014 sera prise en compte pour comprendre la genèse et la conception du budget participatif. Par ailleurs, elle ira jusqu'au début du second semestre 2020, soit quelques mois après les élections municipales de 2020. En effet, ce sera un moment particulièrement éclairant pour saisir l'institution du budget participatif par les élus et ses limites (sera-t-il reconduit ? Ses modalités évolueront-elles ?).

Les cadres analytique, méthodologique et théorique d'une recherche doctorale sur les innovations démocratiques ont été présentés. Un paradoxe est identifié : celles-ci foisonnent dans les régimes démocratiques occidentaux mais leur institutionnalisation est difficile. Ainsi, l'objet de la recherche est de comprendre le passage d'une innovation démocratique à une institution. Plusieurs littératures sont mobilisées : sociologie de l'action publique, sociologie des dispositifs participatifs, sociologie de l'innovation et sociologie de l'institution. La stratégie empirique combine des méthodes qualitatives et quantitatives, le terrain est constitué par le Budget participatif de la ville de Paris durant la mandature 2014-2020. Trois parties structurent l'étude : (1) la genèse et les usages du PB Paris, (2) son public et (3) les effets de l'innovation sur la collectivité parisienne et le BP Paris comme traceur des changements de l'action publique parisienne.

¹ Des comparaisons avec d'autres villes (notamment Nantes, Rennes ou Grenoble) seraient bienvenues mais du fait d'un travail sur les trois types d'acteurs, la comparaison avec ces municipalités apparaît difficilement réalisable dans le cadre de cette recherche doctorale ; si ce n'est de manière trop superficielle. La richesse du terrain parisien rend possible à la fois une monographie et un travail comparatif synchronique intra-parisien (entre les arrondissements).

Bibliographie

- Adler (Patricia), Adler (Peter), 1987, *Membership Roles in Field Research*, Ca:Sage, Newbury Park.
- Bacqué (Marie-Hélène), Rey (Henri) & Sintomer (Yves), 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte « Recherches », 320p.
- Bacqué (Marie-Hélène) & Sintomer (Yves) (2010), « Généalogies de la démocratie participative », in Bacqué M-H., Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative inachevée, genèse, adaptations et diffusions*, ADELS Yves Michel, Paris, p 7- 17.
- Bacqué (Marie-Hélène), Sintomer (Yves), Flamand (Amélie) & Nez (Héloïse) (dir.), 2010, *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations, diffusions*, Paris, ADELS/Yves Michel.
- Bherer (Laurence), 2011, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations* 2011/1 (n°1), p. 105-133.
- Blondiaux (Loïc) et Sintomer (Yves), 2002, « L'impératif délibératif » in *Politix*. Vol. 15, N°57. Premier trimestre 2002. pp. 17-35.
- Blondiaux (Loïc), 2005, « 4. L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Marie-Hélène Bacqué et al., *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte « Recherches », p.119-137
- Blondiaux (Loïc), 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.
- Blondiaux (Loïc) et Fourniau (Jean-Michel), 2011, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2011/1 N° 1, p. 8-35.
- Braconnier (Cécile), Dormagen,(Jean-Yves), 2007. *La démocratie de l'abstention: aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*. Gallimard, Paris, France.
- Cadiou (Stéphane), 2009, *Le pouvoir local en France*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Casillo (I.) avec Barbier (R.), Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), 2013, *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/it/dico/democratie-participative> .
- Dulong (Delphine), 2012, *Sociologie des institutions politiques*, La Découverte, Paris, 124 p.
- Durkheim, (Émile), 2013 [1895], *Les règles de la méthode sociologique*, 14ème édition (1ère édition PUF, 1937). ed. PUF, Paris.
- Emerson (Robert M.), Fretz (Rachel I.), Shaw (Linda L.), 2011. *Writing ethnographic fieldnotes*, Second edition. ed, Chicago guides to writing, editing, and publishing. The University of Chicago Press, Chicago London.
- Gaglio (Gérard), 2011. *Sociologie de l'innovation*. Presses universitaires de France, Paris.
- Garrigou (Alain), 1992, *Le Vote et la vertu, comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses De Sciences Po, 288 pages.
- Gilman (Hollie-Russon), 2016, *Democracy reinvented: participatory budgeting and civic innovation in America*. Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Gourgues (Guillaume), 2010, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions française*. Thèse pour le doctorat en Science politique, Université de Grenoble.
- Habermas (Jurgen), 2007. *Théorie de l'agir communicationnel*. Fayard, Paris.

- Halpern (Charlotte), Lascoumes (Pierre), Le Galès (Patrick) (dir.), 2014, *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Paris, presses de Sciences Po, coll. « gouvernances », [en ligne], URL : <http://www.cairn.info/l-instrumentation-de-l-action-publique--9782724614565.htm> consulté le 10/05/2015.
- Lacroix (Bernard), Lagroye (Jacques) (Eds.), 1992. *Le président de la République: usages et genèses d'une institution*. Pr. de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- Lacroix (Bernard), 1992 « Le politiste et l'analyse des institutions. Comment parler de la présidence de la république ? » in Lacroix (Bernard), Lagroye (Jacques) (Eds.), *Le président de la République: usages et genèses d'une institution*. Pr. de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, p.13-77.
- Lagroye (Jacques) (2003), *La politisation*, Paris, Belin.
- Lagroye (Jacques) & Offerlé (Michel) (dir.), 2010, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin.
- Lascoumes (Pierre), Le Galès (Patrick), 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, [en ligne], URL : <https://www.cairn.info/gouverner-par-les-instruments--9782724609492.htm> consulté le 25/03/2015.
- Lazarsfeld (Paul), *Philosophie des sciences sociales*, Paris, Editions Gallimard, 1970.
- Mazeaud (Alice), 2012a, « Administrer la participation : l'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale », *Quaderni* 2012/3 (n° 79), p. 45-58.
- Mazeaud (Alice), 2012b, « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations* 2012/1 (N° 2), p. 53-77.
- Mazeaud (Alice) et al. (dir.), 2012a, "Dossier : Participation et action publique", *Participations*, 2012/1 (N° 2), p.5-145.
- Mazeaud (Alice) et al., 2012b, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations* 2012/1 (N° 2), p. 5-29.
- Nay (Olivier) (dir.), avec G. Carcassonne, F. Dreyfus, O. Duhamel, J. Laroche, J. Siméant, Y. Surel, 2014, *Lexique de science politique, Vie et institutions politiques*, Dalloz, Paris, 3ème édition, 636 p.
- Nonjon (Magali), 2006, *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Lille II.
- Offerlé (Michel), 2015, "L'appel aux urnes. Comment les français sont devenus électeurs." in *Savoir/Agir* 2015/1 (n° 31), pp. 11-16
- Olivier de Sardan (J.-P.), 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Éditions Karthala.
- Petit (Guillaume), 2017, *Pouvoir et vouloir participer en démocratie : sociologie de l'engagement participatif : la production et la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne.
- Sintomer (Yves), Herzberg (Carsten) et Röcke (Anja), 2008, *Démocratie participative et modernisation des services publics : des affinités électives ? Les budgets participatifs en Europe*, La Découverte.
- Sintomer (Yves), Herzberg (Carsten) et Röcke (Anja), 2014, *Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale*, Engagement Global, Serie Dialog Global n° 25, 108p.
- Sintomer (Yves), 2011. *Petite histoire de l'expérimentation démocratique: tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*. la Découverte, Paris.
- Smith (Graham), 2009. *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation, Theories of institutional design*. Cambridge Univ. Press, Cambridge.

Tournay (Virginie), 2011. *Sociologie des institutions*, 1re ed. ed, Que sais-je? PUF, Paris.

Van Maanen, 1988, *Tales of the Field : On Writing Ethnography*, University of Chicago Press Chicago.