# Université de la Sorbonne Nouvelle – Paris III

Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine – IHEAL

## École Doctorale 122 - Europe latine - Amérique latine


**Thèse de Doctorat**

Discipline : Science Politique


Osmany PORTO DE OLIVEIRA


# Ambassadeurs de la participation : La diffusion internationale du Budget Participatif

Thèse dirigée par Monsieur le Professeur Yves Surel

Soutenue le 06, juillet, 2015

**Membres du jury**

Yves SUREL, IHEAL/Paris III (Directeur de thèse)
Camille GOIRAND, professeure, IHEAL/Paris III (Présidente du jury)
Patrick HASSENTEUFEL, professeur, Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines (Rapporteur)
Franck PETITEVILLE, professeur, Sciences Po Grenoble (Rapporteur)
Guillaume GOURGUES, maître de conférences, Université de Franche-Comté (Membre)
Eduardo CALDAS, professeur, Université de São Paulo (Membre)

## RÉSUMÉ

Cette thèse de doctorat porte sur une facette encore peu explorée dans les études sur la démocratie et la participation : la diffusion internationale d'idées et de technologies sur la gouvernance participative. Les recherches récentes sur ce thème ont insisté sur l'influence des différents acteurs afin d'expliquer le phénomène de la diffusion, en accordant une attention particulière aux organisations internationales. La préconisation de modèles spécifiques de la part de ces institutions est fréquente, comme dans le cas du Budget Participatif (BP), qui, de nos jours, compte plus de 2800 expériences réparties à travers le monde. Cependant, les orientations des institutions internationales suffisent-elles à expliquer la diffusion d'idées et de technologies de gouvernance participative ? Située entre analyse de politiques publiques et étude des relations internationales, cette recherche de doctorat se propose d'examiner le processus de diffusion du BP, au travers d'une méthodologie qualitative, combinant entretiens approfondis, observation participante et analyse de documents. L'étude a été développée à partir d'un cas précurseur, Porto Alegre, et de différents cas de transfert en Afrique Subsaharienne et en Amérique Latine. Les résultats de la recherche semblent indiquer l'existence d'un flux global, de mouvements de diffusion régionale – comme dans la région des Andes –, et de mouvements ponctuels de transfert, au sein desquels le BP se déplace d'une institution à une autre, comme de Porto Alegre, au Brésil, vers la municipalité de Cotacachi, en Équateur, ou encore à Maputo, au Mozambique.
L'action d'un ensemble d'individus a été fondamentale pour introduire le BP dans l'agenda international, ainsi que pour aider les processus de transfert à l'étranger. Une fois le BP légitimé au niveau international, les organisations internationales se démarquent, car elles financent les expériences, organisent des ateliers de formation de cadres et produisent du matériel d'implantation. La technique utilisée pour réaliser cette étude a été celle du « traçage de processus », qui vise à identifier les chaînes de mécanismes causaux qui affectent un phénomène déterminé. La dimension empirique de cette recherche se base sur des sources primaires. Pour cette étude, plus de 120 entretiens approfondis ont été réalisés dans neuf pays (Afrique du Sud, Brésil, Équateur, Espagne, États-Unis, France, Mozambique, Pérou et Sénégal). À cela s'ajoutent le recours à l'observation participante lors d'événements internationaux, ainsi que la collecte de matériaux *in situ*, tels que des documents officiels, des articles de presse et des archives multimédia.



**Mots-clés :** Diffusion de politiques publiques. Budget Participatif. Relations transnationales. Afrique Subsaharienne. Amérique Latine. Brésil.

**Título: Embaixadores da participação:**
**A difusão internacional do Orçamento Participativo**

## RESUMO

Esta tese de doutorado explora uma faceta ainda obscura nos estudos sobre a democracia e a participação, que consiste na difusão internacional de ideias e tecnologias de governança participativa. As pesquisas recentes sobre este tema têm insistido na influência de atores diversos para explicar o fenômeno da difusão, atribuindo ênfase especial às organizações internacionais. A indicação de modelos específicos da parte de tais instituições é frequente, como no caso do Orçamento Participativo (OP), que hoje conta com mais de 2800 experiências ao redor do globo. No entanto, seriam suficientes as orientações de instituições internacionais para explicar a difusão de ideias e tecnologias de governança participativa? Situada entre a análise de políticas públicas e o estudo das relações internacionais, a proposta da pesquisa de doutorado foi de examinar o processo de difusão do OP, por meio de metodologia qualitativa, combinando entrevistas em profundidade, observação participante e análise de documentos. O estudo foi desenvolvido a partir da análise de um caso de origem, Porto Alegre, e diversos casos de transferência na África Subsaariana e na América Latina. Os resultados de pesquisa apontam para a existencia um fluxo global, movimentos de difusão regional, como na região dos Andes, e movimentos pontuais de transferência, em que o OP se desloca de uma instituição à outra, como de Porto Alegre, no Brasil, para o município de Cotacachi, no Equador, ou ainda para Maputo, no Moçambique. Foi possível constatar que a ação de um conjunto de indivíduos foi fundamental para inserir o OP na agenda internacional, bem como para auxiliar nos processos de transferência no exterior. Uma vez que o OP se legitima no plano externo as organizações internacionais passam a fazer mais diferença, pois financiam experiências, organizam oficínas de capacitação de quadros e produzem manuais de implementação. A técnica utilizada para realizar este estudo foi a do "rastreamento do processo", que procura identificar as cadeias de mecanismos causais que afetam um determinado fenômeno. A dimensão empírica da pesquisa foi composta por fontes primárias. Para este estudo foram feitas mais de 120 entrevistas em profundidade em nove países (África do Sul, Brasil, Equador, Espanha, Estados Unidos da América, França, Moçambique, Peru, Senegal). Além disso, foi realizada observação participante em eventos internacionais e também foram coletados materiais in loco, como documentos oficiais, artigos da imprensa e arquivos multimídia.

**Palavras-chave:** Difusão de políticas públicas. Orçamento Participativo. Relações transnacionais. África Subsaariana. América Latina. Brasil

**Title: Ambassadors of Participation:**
**The international diffusion of Participatory Budgeting**

## ABSTRACT

This thesis explores an obscure facet in studies about democracy and participation, namely the international diffusion of ideas and technologies on participatory governance. Recent researches on the topic highlight the influence of various actors to explain the diffusion phenomenon, drawing particular attention to international organizations. These institutions often recommend the use of specific models, as in the case of the Participatory Budgeting (PB), which currently accounts over 2800 experiences worldwide. Nonetheless, do recommendations from international institutions suffice to explain the transfer of ideas and technologies on participatory governance? Situated between public policy analysis and the study of international relations, this doctoral research seeks to examine the transfer of Participatory Budgeting through a qualitative methodology, combining in-depth interviews, participant observation and document analysis. This research is based on the analysis of the key case of Porto Alegre and several cases of transfer in Sub-Saharan Africa and Latin America. Research findings indicate there is a global flow, a regional diffusion, as in the Andes, and also isolated transfers, in which PB streams from one institution to another, as exemplified on the transfer from Porto Alegre, Brazil, to the municipality of Cotacachi, Ecuador, or to Maputo in Mozambique. It was found that the actions of a group of individuals were crucial to make PB part of the international agenda. These actors have also assisted to promote transfers abroad. Once Participatory Budgeting becomes legitimate abroad, international organizations play a bigger role since they finance these experiences, organize training workshops for staff and develop implementation manuals. The technique used to conduct this study was the process-tracing, which seeks to identify chains of causal mechanisms that affect a particular phenomenon. The empirical dimension of this research is composed of primary sources. For this study, over 120 in-depth interviews in nine countries (South Africa, Brazil, Ecuador, Spain, United States, France, Mozambique, Peru, Senegal) were made. Furthermore, there were participant observations in international events and the collection of materials on-site, such as official documents, press articles and multimedia files.

**Keywords**: Policy Diffusion. Participatory Budgeting. Transnational Relations. Sub-Saharan Africa. Latin America. Brazil.

**À ma famille, pour son soutien durant ces années de recherche.**

# Remerciements

Un jour, un proverbe africain m'a appris que « la sagesse est comme un baobab, une personne ne peut l'embrasser seule ». Je n'aurais pas pu embrasser ce projet de thèse et arriver jusqu'ici sans l'aide et l'affection de nombreuses personnes. Je dois sincèrement remercier les personnes que je vais mentionner dans les prochains paragraphes. Les éventuelles erreurs relèvent de ma propre responsabilité.

Le dialogue avec la France a joué un rôle central dans ma formation intellectuelle et dans la réalisation de cette thèse. À Paris, à l'IHEAL, je dois remercier Yves Surel, pour sa confiance, son soutien, sa patience et ses encouragements à toutes les étapes de ma recherche. Les rencontres avec Yves, au Café Bizuth, boulevard Saint-Germain, où nous discutions des étapes de cette thèse et des stratégies pour surmonter chaque défi, resteront inoubliables. Je remercie aussi David Dumoulin, qui a accompagné ce travail dès le départ et sur lequel il a toujours fait de subtils commentaires. Je remercie également Renée Fregosi et Stéphane Velut. Dans le Département de Sciences Politiques de l'USP, je remercie Adrian Gurza Lavalle, qui a dirigé ma thèse au Brésil, Eduardo Marques, Matthew Taylor et Marta Arretche. Le Cercle Démocratie et Action Collective (Núcleo Democracia e Ação Coletiva) du CEBRAP a été essentiel pour ma recherche. Je remercie : Encá Moya, Euzeneia Carlos, Hellen Guichney, Jessica Voigt, Júlia Moretto Amâncio, Leo Barone, Liza Serafim, Luciana Martins de Souza, Maira Rodrigues, Maria do Carmo Albuquerque, Monika Dowbor, Thiago Greghi, Wagner Romão et Zé Swako.

La participation à des congrès a accéléré la réalisation de mon travail, car j'ai eu l'occasion d'y présenter des ébauches de ma thèse et d'obtenir des retours pertinents. Je remercie : Marcelo Kunrath Silva, au II$^{e}$ séminaire des Étudiants, du DCP ; Renaud Payre, au XI$^{e}$ Congrès de l'AFSP ; et Cristina Rojas, au XXII$^{e}$ Congrès de l'IPSA. À deux occasions, j'ai été au Congrès du Conseil Européen d'Investigations Sociales sur l'Amérique Latine (CEISAL). Au cours de l'édition de 2013, mon article a reçu le Prix Jeune

Chercheur du CEISAL. Ce fut un évènement marquant dans ma trajectoire. Je remercie l'organisatrice des Symposiums sur la démocratie et la participation politique, Yanina Welp.

Durant une partie de ma thèse, j'ai recueilli des données sur le terrain. Je me dois de remercier ceux qui ont donné de leur temps et m'ont accordé des entretiens, racontant leurs histoires avec le BP. Au cours de ce grand voyage, j'ai rencontré plus d'une centaine de personnes dans dix pays différents, seulement pour les entretiens. J'en garde une myriade de traits, de voix, d'histoires et de lieux. Je remercie chacune de ces personnes.

Giovanni Allegretti a joué un rôle important dans mon travail de terrain, notamment dans ma recherche en Afrique et en Europe. Par ailleurs, nos conversations ont été des sources d'inspiration stimulantes pour ma thèse. Yves Cabannes m'a également aidé avec des contacts en Afrique et au Pérou. Je remercie aussi Gianpaolo Baiocchi pour un important dialogue. Pendant la thèse, j'ai visité beaucoup d'endroits et je dois remercier les gens pour l'aide qu'ils m'ont offerte dans chacun d'eux. À Porto Alegre : Vanessa Marx, Nice Araújo, Danielly Fontoura, Sérgio Baierle et Marcia Tolfo. À Belo Horizonte : Verônica Campos Salles, Maria Diana de Oliveira, Claudineia Jacinto et Dôra Gomes. À Recife : Adelmo Araújo et Augusto Miranda. En Équateur : Coralia Barahona, Montse Ayats, Mónica Quintana et Jaime Vásconez. Au Pérou : Stephanie McNulty, Patrícia Ames, Roberto Cuenca et Ramiro Garcia. En Europe : Laia Vilademunt, Eva Garcia Chueca et Cathérine Gégout. Aux États-Unis : Tiago Peixoto, Josh Lerner et Brian Wampler. En Afrique : Bachir Kanouté, Nelson Dias, Laura Paruque, João Calenga et Mike Makwela.

La compagnie de mes amis m'a aidé à rester calme tout au long de ce parcours. Je remercie : Céline Raimbert, Letícia Lopes, Pietro Rodrigues, San Romanelli, Sérgio Simoni, Thiago Nascimento, Samuel Moura, Bruno Hervé, Claudine Tomayo, Nency Nohile, Tati Angelini, Melina Rocha, Carla Tomazini, Elaini Silva, Francesca Cricelli, Juliana Bueno, Luz Adriana Gonzales, Marília Ortiz, Roberta Nicolette, Tiago Borges et Etien Ferré.

Pendant mon doctorat, j'ai eu la bourse d'études du CNPq. La recherche de terrain et la participation à des congrès ont été financées avec des fonds du DCP, de la PRPG de l'USP et de l'IHEAL/CREDA. Le soutien financier de ces institutions a été essentiel. À l'École Doctorale-122, Europe latine-Amérique latine**,** je remercie Marthe Pierre et Janine Tocabens, pour leur compréhension au cours des différents obstacles bureaucratiques que j'ai rencontrés. Je remercie également ceux qui ont relu et traduit des parties de la thèse, notamment Sarah de Oliveira, pour sa patience, son dévouement et sa rigueur dans ce travail, ainsi que José Medeiros.

Je tiens surtout à exprimer ma profonde gratitude à ma famille. À mon père, Marcius, pour m'avoir toujours encouragé à affronter les défis les plus difficiles et m'avoir aidé à terminer la version française de la thèse. À ma mère, Léa, pour m'avoir montré la force de la persévérance. À ma sœur, Lya, pour son aide dans les moments difficiles et à mon frère, Pedro Henrique. À Kátia, Marco et Matheus, pour m'avoir accompagné. À ma grand-mère Carminha et mon grand-père Aurelino, pour m'avoir enseigné que la voie de la simplicité est suffisante pour aller loin et être heureux. Et à ma grand-mère Beatriz, qui, avant de partir, m'a montré l'incomparable force du sourire.

Sans la présence et la participation de toutes ces personnes, ce travail n'aurait certainement pas vu le jour. Je suis heureux de pouvoir le partager !

« Un voyage de mille lieues commence
toujours par un premier pas »

Lao Tsé

# Table des matières

**Prologue..... 14**

**Première Partie : Les dynamiques..... 18**

**Chapitre I**
**Introduction à la diffusion internationale d'idées et de techniques de gouvernance participative.....19**

**1.1 Introduction à la démocratie et à la participation sociale .....19**
1.1.1 Démocratie : du minimalise à la participation sociale.....19
1.1.2. Un concept protéiforme.....20
1.1.3. Modèles, principes et idées démocratiques.....26

**1.2. L'accès à la diffusion internationale du Budget Participatif .....33**
1.2.1 Le problème de la diffusion internationale des politiques publiques .....33
1.2.2. Entre diffusion et transfert (international) de politiques publiques .....38
1.2.3 La dimension internationale du BP dans la littérature .....42
1.3. L'argument principal.....52
1.4 Le processus politique transnational vu de plus près.....54
1.4. Stratégie de recherche .....55
1.6. La dimension politique du BP .....61
1.7. La structure et l'organisation de la thèse .....63

**Chapitre II**
**Les dynamiques du processus de diffusion : institutions, individus et mécanismes .....66**
Introduction.....66
2.1 Le concept de Budget Participatif : un objet en circulation.....67
2.2 La conceptualisation de la diffusion des politiques publiques .....68
2.2.1. Un mouvement circulaire .....70
2.2.2 La diffusion et ses régions .....70
2.2.3 Les transferts : déplacements ponctuels.....71
2.3. Acteurs et espaces dans les processus de diffusion .....71
2.3.1. Les Institutions internationales .....71
2.3.2 Les institutions infranationales.....73
2.3.3. Les espaces transnationaux de la circulation .....73
2.4. La dimension des individus dans les processus de circulation internationale des politiques publiques .....75
2.5. Les mécanismes causaux .....78

**Deuxième Partie: Le Processus ..... 88**

**Chapitre III**
**Ambassadeurs de la participation :.....90**
**l'internationalisation du Budget Participatif .....90**

3.1 La genèse des processus participatifs....92
3.1.1. Porto Alegre....92
3.1.2 Belo Horizonte....96
3.1.3. Recife....97
3.2. L'action internationale et le BP de Porto Alegre....102
3.2.1 La construction des relations internationales....102
3.2.2. La confluence entre la levée de fonds et le suivi international....104
3.2.3. L'organisation d'événements....107
3.2.4. Les effets du changement politique....109
3.3. Belo Horizonte et Recife : une internationalisation tardive....111
3.3.1. Belo Horizonte et les relations internationales....111
3.3.2. La fissure laissée par Porto Alegre....113
3.3.3. Les événements : Belo Horizonte entre le Brésil et la France....116
3.3.4. Recife : « le meilleur BP du monde »....116
Conclusion....120

**Chapitre IV**
**Promouvoir les connexions transnationales : les réseaux de la démocratie participative....126**
Introduction....126
4.1. Démocratiser Radicalement la Démocratie : le réseau....129
4.1.1. Le Réseau DRD et le BP en France....130
4.1.2. Saint-Denis et les transferts dans la région parisienne....137
4.2. Le FAL : à la croisée des chemins....142
4.2.1. L'évolution du FAL sous le leadership de Porto Alegre....142
4.2.2. Une rencontre pas comme les autres....148
Conclusion....150

**Chapitre V**
**La cascade : du *tipping-point* à la diffusion massive....156**
Introduction....156
5.2. Le *spillover* : les organisations internationales et la diffusion de masse....164
5.2.1. Les Nations Unies et le Programme de Gestion Urbaine pour l'Amérique Latine et les Caraïbes....164
5.2.2. Renforcer les liens entre l'Amérique Latine et l'Europe : le Programme URB-AL....171
5.2.3. La Banque Mondiale en action : la diffusion du BP en Afrique Subsaharienne....177
Conclusion....187

**Troisième Partie: Les Effets....194**

**Chapitre VI**
**Mosaïques de la participation : le BP en Amérique Andine et le transfert à l'échelle nationale....196**
Introduction....196
6.1.1. Villa El Salvador : occupation, autogestion et résistance dans le désert de Lima....199
6.1.2. Le transfert du BP de Porto Alegre....203
6.1.3. Villa El Salvador et le changement d'échelle : la création de la loi nationale....208
6.2. Santa Ana de Cotacachi : le BP Multiethnique et Pluriculturel....211
6.2.1. Une génération de politiciens indigènes et l'institutionnalisation de la gouvernance participative....212

6.2.2. Le transfert du modèle entre revendication sociale, volonté politique et coopération internationale ..... 215
6.2.3. La constitutionnalisation du BP : le transfert à l'échelle nationale en Équateur ..... 222

**Chapitre VII**
**Semer dans le désert : la diffusion en Afrique Subsaharienne entre coopération internationale et développement des territoires ..... 229**
Introduction ..... 229
7.1. La diffusion régionale du BP en Afrique Subsaharienne ..... 232
7.1.1 L'état du BP en Afrique Subsaharienne ..... 232
7.1.2. L'Africités : la porte d'entrée ..... 235
7.1.3. La coopération internationale : construire les institutions à partir des territoires ..... 240
7.1.4. Catalyseurs de la diffusion : de Dakar à Harare, en passant par Yaoundé ..... 243
7.2.1. Fissel ..... 247
7.2.2 Ampasy Nahampoana ..... 248
7.2.3 Maputo ..... 250
7.2.4 Makhado ..... 252
Conclusion ..... 255

**Chapitre VIII**
**Conclusion ..... 259**
Introduction ..... 259
8.1 Les limites de la recherche sur la diffusion internationale : clivages, concepts et théories 261
8.2 Les résultats de la recherche sur la diffusion du BP ..... 262
8.2.1 Une étude à différents niveaux : local, régional et global ..... 264
8.2.2 Deux types d'*agency* : entre individus et institutions ..... 265
8.2.3 Des mécanismes récurrents ..... 267
8.3 Prochaines étapes de recherche ..... 269

**Épilogue ..... 274**
Le débarquement en Amérique : limites, conquêtes et défis pour une étude de la diffusion internationale du BP ..... 274

**Annexe A : L'investigation d'un terrain transnational ..... 279**
a. Aller là où l'objet nous mène : le travail de terrain ..... 280
b. L'entrée sur le terrain : espaces, acteurs et institutions ..... 282
c. Au-delà des discussions informelles : l'entretien comme technique de recherche ..... 284
**Annexe B : Notes de terrain en Afrique Subsaharienne ..... 288**
**Annexe C : Liste des articles de presse sur les questions internationales à Porto Alegre ..... 291**
**Annexe D: Documents ..... 297**
**Annexe E: Images ..... 297**
**Annexe F : liste des entretiens. ..... 318**
**Références Bibliographiques ..... 326**
Livres, articles et documents de presse ..... 326
Documents et médias ..... 344

# Prologue

Cette thèse a été réalisée entre São Paulo et Paris. L'idée de faire une recherche sur la diffusion internationale du Budget Participatif a émergé au cours de mon Master réalisé entre 2006 et 2008. Après avoir obtenu mon diplôme de Relations Internationales à l'Université de Bologne, en Italie, j'ai commencé des études de Master à l'Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine – l'IHEAL –, à Paris. En France, j'ai été surpris d'apprendre que Saint-Denis, une ville de la périphérie parisienne, avait mis en place une politique participative venue du Brésil : le Budget Participatif de Porto Alegre Pour moi, cela était assez insolite car, à cette époque, je ne connaissais pas encore les politiques publiques brésiliennes mises en œuvre en Europe. Intrigué, j'ai alors décidé de consacrer mon Master à ce thème. À ce moment-là, j'étais sur le point de commencer ma première expérience dans la recherche, mais je n'avais pas la moindre idée de la manière dont j'allais m'y prendre. Je suivais un séminaire intitulé « Acteurs internationaux et transnationaux » et c'est au cours d'une conversation avec mon professeur, David Dumoulin, que mon projet a commencé à prendre forme. Je lui ai montré un plan de travail de deux pages, qui présentait une comparaison systématique entre Porto Alegre et Saint-Denis, et se concluait par une partie cherchant à expliquer ce qui avait amené le BP en France. Je dois avouer qu'il s'agissait là d'un écrit désordonné, comme c'est souvent le cas des premières ébauches de recherche.

Face à ce premier jet, la réaction de mon professeur a été simple : « c'est intéressant mais pourquoi n'explores-tu pas davantage la question du transfert ? ». À l'époque, il n'avais pratiquement rien écrit sur la diffusion internationale du Budget Participatif. Il m'a alors fallu élaborer une stratégie de recherche et développer des techniques d'analyse pour comprendre la diffusion, sans avoir trop de références. J'ignorais si cela allait fonctionner, mais j'avais l'intime conviction que mon étude allait combler un vide dans ce domaine de recherche. À partir de mon travail de Master, j'ai décidé de me lancer dans une démarche plus ambitieuse et d'amplifier sa portée au travers d'un projet doctoral. L'objectif était d'étudier des cas internationaux de diffusion et de faire une thèse en cotutelle internationale. Celle-ci a

commencé en 2008 à l'IHEAL, sous la direction d'Yves Surel, spécialiste en politiques publiques. Un an plus tard, le projet s'est poursuivi dans le Département de Science Politique de l'Université de São Paulo, où j'ai passé le processus de sélection et obtenu une bourse d'études du CNPq. Au cours de mon entretien de sélection, j'ai connu le professeur Adrian Gurza Lavalle, qui a ensuite dirigé ma thèse au Brésil.

J'ai passé mes dernières années à voyager dans divers endroits – en Amérique, en Europe et en Afrique –, pour faire des entretiens, prendre des photographies, collecter de manière obsessive des documents, des brochures, des articles de journaux, des bulletins, des dossiers et autres papiers en tous genre sur le Budget Participatif. J'ai alors mis en place un terrain transnational et accumulé plus de 120 entretiens, quelques giga-octets de documents et quelques boites d'archives. J'ai suivi les traces de la trajectoire internationale du Budget Participatif, avec l'espoir incessant de comprendre son parcours et d'expliquer ses mouvements. Pour mener à bien cette démarche, j'ai combiné des ressources internationales et des ressources personnelles. J'ai utilisé mes propres économies et des *miles* (points de compagnies aériennes) ; j'ai logé chez des amis – voire sur le canapé d'amis d'amis – ; j'ai obtenu des fonds du Département de Science Politique de l'USP et de l'IHEAL, et j'ai également béneficié d'une bourse du CNPq. J'ai eu le soutien de ma famille ; l'aide et la confiance de mon père ont été fondamentales. J'ai fait tout ce que je pouvais pour mobiliser tous mes efforts et pouvoir mener à bien mon projet.

Depuis 2009, j'ai participé à divers congrès d'associations internationales relevant du domaine des sciences politiques, des relations internationales et des sciences sociales, au Brésil et à l'étranger. À chaque congrès, ma recherche s'améliorait et mon travail devenait chaque fois plus intéressant. Mon axe principal de dialogue s'est mis en place avec la France, où je me suis rendu à plusieurs reprises. J'ai présenté des travaux dans quatre congrès en France : à Paris, Bordeaux, Toulouse et Strasbourg ; et j'ai réalisé une conférence à l'IHEAL. Les allers-retours entre São Paulo et Paris ont été constants et intenses.

Cette thèse devait être soutenue en cotutelle internationale. Pour cela, l'Université la Sorbonne nouvelle a signé une convention avec celle de São Paulo. Malheureusement, le Plan de Travail que j'ai proposé n'a pas été accepté par la *Câmara de Normas* de l'Université de São Paulo, malgré les multiples modifications, mes cinq demandes de réévaluation et les diverses lettres de soutien écrites par mes directeurs du Brésil et de France. De ce fait, la soutenance de ma thèse en cotutelle n'a pas été possible. Bien que la cotutelle n'ait pas pu être mise en place, la participation à ces procédures de bureaucratie internationale, avec des allers-retours entre les secrétariats des deux institutions, a eu beaucoup de valeur pour moi,

car cela m'a permis de mieux comprendre le fonctionnement des institutions universitaires et combien ces dernières ont besoin d'être améliorées pour pouvoir accompagner les nouveaux processus de coopération internationale dans un monde intellectuel globalisé. J'espère que, dans le futur, ces relations pourront être plus dynamiques, de façon à stimuler leurs résultats au niveau pédagogique, au lieu de nous faire perdre du temps et de l'énergie dans les méandres de la bureaucratie. Cependant, cela n'a pas empêché la codirection de se poursuivre, de même que mon affiliation à chacune des deux institutions. La formalisation de celle-ci par le biais de la ratification d'un protocole n'est qu'un détail institutionnel sans effet sur la relation intellectuelle qui s'est développée.

Plus de sept ans sont passés depuis que j'ai commencé à m'engager dans cette étude sur la diffusion internationale. Peu à peu, cette question est devenue le centre de ma trajectoire intellectuelle. Au début de mon doctorat, en 2010, j'ai publié mon premier livre, intitulé *Le transfert d'un modèle de démocratie participative : paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*. À mesure que j'avançais dans ma recherche, j'étais de plus en plus impressioné par les voyages du Budget Participatif. Je voulais comprendre en profondeur ce phénomène. J'ai écrit cette thèse dans divers endroits. Au-delà de mon lieu de travail – à savoir chez moi –, une bonne partie du texte a été rédigée dans la « Salle 1 » du Département de Sciences Politiques de l'USP – dans le bâtiment se situant au milieu de la Faculté de Philosophie, Lettres et Sciences Humaines – qui a constitué le « siège » de cette thèse au Brésil. L'IHEAL et la Bibliothèque Pierre Monbeig ont été le « siège » en France. Différents bouts ont été élaborés dans des halls d'aéroports, dans des cafés et diverses bibliothèques. Les *Ambassadeurs de la participation* est la suite du *Transfert d'un modèle de démocratie participative.* Ceci est une version adaptée, approfondie et traduite de celle soutenue à l'Université de São Paulo en décembre 2013. Cette thèse est surtout le fruit d'un long travail, qui ne reflète pas seulement ma propre expérience de chercheur mais aussi mon parcours international.

# Première Partie :
# Les dynamiques

# Chapitre I

# Introduction à la diffusion internationale d'idées et de techniques de gouvernance participative

## 1.1 Introduction à la démocratie et à la participation sociale

### 1.1.1 Démocratie : du minimalise à la participation sociale

La démocratie est un phénomène d'une extrême complexité ainsi qu'un objet classique des sciences politiques. Depuis l'Antiquité, diverses conceptions de la démocratie ont été élaborées et beaucoup de modèles démocratiques ont été mis en pratique. Avec la fin de la Guerre Froide, un consensus est apparu en Occident, faisant de la démocratie la meilleure forme de gouvernement et la plus souhaitable. La démocratie est en effet ce dispositif politique qui a montré la plus grande capacité d'adaptation aux adversités et les plus importantes possibilités de transformation (Pasquino, 2000, p. 248). L'expérience démocratique s'est diffusée au fil de l'histoire au cours de périodes précises, par vagues (Huntington, 1993) et aujourd'hui elle se diffuse de plus en plus dans le monde.

S'il existe un certain consensus sur le fait que la démocratie soit la meilleure forme de gestion politique d'une société, il n'y a en revanche pas de consensus, en sciences politiques, sur ce qu'est la démocratie. Plus particulièrement, selon la perspective de la théorie démocratique et de l'analyse des expériences empiriques, le concept de démocratie est malléable, pouvant assumer différentes connotations selon l'approche adoptée. La démocratie peut être considérée de manière minimaliste (Schumpeter, 1942 ; Przeworski, 1999) ou, à l'opposé, comme une polyarchie (Dahl, 2005), ou encore comme une méthode radicale de prises de décisions politiques (Santos, 2001).

L'objet de cette étude est la diffusion de modèles de participation sociale institutionnalisée et plus particulièrement du Budget Participatif. Pour introduire cet objet, il est nécessaire de revenir brièvement sur le débat autour de la démocratie et de la participation

sociale. Il ne s'agit pas de présenter une discussion approfondie et philosophique sur la théorie démocratique mais plutôt de faire entrer le lecteur dans le champ des recherches des politiques sur la participation sociale. En ce sens, cette session traite de la discussion autour du concept de démocratie, en jeu dans le champ de la théorie démocratique, des innovations empiriques mises en place en matière de participation sociale, notamment en Amérique Latine, et des approches adoptées pour interpréter ce phénomène.

### 1.1.2. Un concept protéiforme

En science politique, le débat conceptuel sur la démocratie a été fertile et litigieux, et les approches divergent selon des écoles de pensée antagoniques. L'une de ces différentes manières de penser la démocratie est celle qui part de la notion de Giovanni Sartori (1970) sur l'élasticité conceptuelle. Selon cet auteur, les concepts peuvent être placés sur une échelle de significations larges ou étroites, c'est-à-dire selon l'intensité ou l'extension conceptuelle. Un concept large est par exemple capable de prendre en compte un univers étendu d'un phénomène politique, à l'inverse d'un concept étroit. Au début de la décennie 1970, au lendemain de la troisième vague de démocratisation et au moment de l'émergence d'un nouveau processus de décolonisation, apparaissent les publications de Sartori. Dans des sciences politiques qui se dirigent progressivement vers l'usage des statistiques et les comparaisons à l'échelle globale, l'auteur insiste sur l'aspect qualitatif de la discipline et plus particulièrement sur la définition des concepts et de leur importance pour la méthode comparative.

Sartori montre que « plus vaste est le monde sous investigation, plus nous avons besoin d'instruments conceptuels qui puissent voyager » (Sartori, 1970, p. 1034). Cette idée implique un important degré de théorisation. Les catégories plus universelles peuvent être appliquées à différents pays et produire des théories globales, tandis que les concepts généraux sont plus adaptés à des comparaisons entre des contextes plus homogènes et, enfin, les catégories plus étroites servent à faire une analyse comparée entre pays, mais avec une capacité théorique restreinte. Ceci est particulièrement important pour appréhender le phénomène de la démocratie. En effet, le concept de démocratie est un objet dont les définitions remontent au moins aux philosophes politiques de la Grèce antique et on trouve une large gamme de catégories servant à comprendre ce qu'est la démocratie. Les concepts peuvent inclure la nécessité de dispositifs de participation citoyenne dans les processus de

décision publique ou simplement se limiter aux critères d'élection et d'alternance du pouvoir. Ce domaine consacré à la démocratie est donc marqué par des clivages importants, d'une part, entre les conceptions minimalistes, les pluralistes et les participatives, et, d'autre part, entre les théories explicatives et les normatives.

Il s'agit d'un débat important sur la manière d'analyser les démocraties contemporaines. Cette discussion se polarise entre les théories normatives d'un côté et les approches positivistes de l'autre. Dans le cadre de ces dernières, un ensemble de théories explicatives ont cherché à définir les critères nécessaires pour appréhender une démocratie et classer les diverses expériences empiriques répandues de par le monde. Les effets des différents degrés conceptuels définis par Sartori sont à la fois méthodologiques et politiques. Tandis que les conceptions minimalistes se limitent au côté analytique, les conceptions normatives vont au-delà, dans la mesure où elles aspirent à la transformation des institutions de l'État, cherchant ainsi à renforcer ou à perfectionner la démocratie. En outre, l'idée d'élasticité conceptuelle peut contribuer à la production de concepts ambitieux qui sont synthétiques et, par conséquent, capables d'inclure un grand nombre de cas hétérogènes, présents dans des contextes différents.

La définition minimaliste ou procédurale de la « démocratie » a notamment été élaborée par Joseph Alois Schumpeter. En réponse aux théories classiques qui font de la « volonté générale » l'élément fondamental de la démocratie, Schumpeter propose une définition de la démocratie orientée vers la dimension individuelle, notamment vers les querelles entre les différents leaders politiques. L'auteur critique la notion de « bien commun » et de « volonté commune ». Pour lui, la volonté du peuple ne peut pas être considérée comme unique, c'est-à-dire comprise comme la somme des volontés individuelles, car les individus sont hétérogènes et nourrissent des attentes et des volontés variées, dont la somme ne constitue pas une unité. En ce sens, les décisions politiques peuvent difficilement correspondre à ce que le peuple désire réellement.

Selon l'économiste du début du siècle passé, « la méthode démocratique est un système institutionnel pour la prise de décisions politiques, dans lequel l'individu acquiert le pouvoir de décider, dans le cadre d'une compétition pour les votes de l'électeur » (Schumpeter, 1942 p. 321). Il s'agit là d'une définition minimaliste qui peut être appliquée à un grand nombre de cas empiriquement observables (Przeworski, 1999). Le point clé de la démocratie est attribué au *modus procendendi*, visant à atteindre un but ultime. Selon cette définition, l'individu devient le formateur d'un gouvernement qui prendra les décisions. Dans ce système, les leaderships jouent un rôle essentiel. Chacun est libre de rentrer en compétition

pour le gouvernement, par l'intermédiaire de modalités spécifiques, et le gouvernement est laissé au groupe qui compte sur le plus grand soutien populaire.

Adam Przeworski prend le parti d'une définition minimaliste de la démocratie. Pour cet auteur, le principe d'alternance de gouvernements implique que les différentes forces politiques acceptent de faire avec les règles du jeu démocratique, au lieu de recourir à la violence pour prendre le pouvoir. En termes de coûts et de bénéfices, lorsque l'on perd les élections, il est plus avantageux d'accepter les règles de la démocratie que de s'engager dans une rébellion politique ; chaque concurrent ayant les mêmes chances de gagner la partie. Dans les démocraties, le vote occupe un rôle majeur, en tant que mesure engageant l'ensemble de la société. Pour Przeworski, le vote correspond aux « muscles flexibles » de la société. Le vote reflète le pouvoir physique des citoyens dans la politique et donne également des informations sur les passions, les valeurs, les intérêts et la distribution des forces. Selon cet auteur, les forces politiques en conflit dans la démocratie obéissent aux résultats des élections (Przeworski, 1999, p. 43).

Dans le champ de la théorie démocratique, la proposition schumpétérienne de la démocratie constitue une rupture permettant d'ouvrir un nouvel espace pour les analyses de la démocratie à partir d'approches positivistes. Cela consiste en l'utilisation d'un concept visant à comprendre les phénomènes empiriques et non pas à prescrire la manière dont ceux-ci devraient arriver. Si la définition minimaliste permet de comparer les différents cas de démocratie, elle perd en revanche beaucoup du contenu de cette forme de gouvernement, en la réduisent à une simple méthode et à la compétition individuelle pour le pouvoir.

À partir de la définition proposée par Schumpeter et en accord avec une bonne partie de celle-ci, Robert Alan Dahl a été plus loin, en considérant la démocratie comme un ensemble de conditions ou de prérequis que les États doivent respecter. Dahl a été prudent, ou peu aventureux, en envisageant la démocratie comme une forme de gouvernement idéal, à laquelle tous les États existants aspirent. Pour l'auteur, le terme « démocratie » renvoie à « un système politique qui a, parmi ses caractéristiques, la qualité d'être entièrement, ou presque, à l'écoute de ses citoyens » (Dahl, 2005, p. 26).

Dahl part du présupposé selon lequel un système politique est entièrement responsable et que les citoyens doivent être considérés comme égaux. Autrement dit, chacun doit avoir la possibilité de formuler et d'exprimer ses préférences aux autres citoyens et au gouvernement ainsi que de « voir ses préférences considérées sur un pied d'égalité dans la conduite du gouvernement » (Dahl, 2005, p. 26). Par ailleurs, les institutions de l'État doivent offrir des garanties constitutionnelles pour rendre réalisable l'exercice des trois droits

présentés ci-dessus, comme les libertés fondamentales et les droits politiques. À partir de ces éléments, Dahl conçoit la démocratisation comme un processus d'équilibre distribué entre deux axes : la possibilité de contester le gouvernement et celle de libre participation aux élections et aux divers postes publics. Pour Dahl, la démocratie est simplement une tendance, les polyarchies étant les gouvernements existant de par le monde (Dahl, 2005, p. 31). Les polyarchies sont des « régimes relativement (mais de manière incomplète) démocratisés ou, en d'autres termes, ce sont des régimes qui ont été considérablement popularisés et libéralisés, c'est-à-dire largement inclusifs et ouverts à la contestation publique » (Dahl, 2005, p. 31). Pour Dahl, les polyarchies ne font que s'apparenter à la démocratie.

Avec le regain des théories de la démocratie participative, la querelle dans le champ théorique devient plus animée. D'après un grand nombre d'auteurs, la démocratie ne devrait pas être seulement une forme de gouvernement de leaders ou de représentants en concurrence pour le pouvoir et recevant leur légitimité au travers du vote, du fait d'agir au nom des citoyens. L'idée d'un gouvernement d'élites, présentée notamment par Mosca, Pareto et Michels, a été une préoccupation permanente. Pour les théoriciens de la démocratie participative, la façon de concevoir la démocratie et la finalité du concept diffèrent des conceptions passées. La démocratie a fini d'être une catégorie explicative d'un phénomène politique pour devenir un concept normatif. En ce sens, la notion de démocratie prétend déterminer la manière dont ce phénomène devrait se présenter dans la réalité. Les concepts de démocratie participative, *strong democracy* et démocratie radicale ont pour objectif d'établir ce que devrait être la démocratie.

À la fin des années 1960, le débat sur la démocratie participative s'est intensifié. De même que dans les déclarations de Charles de Gaulle, le terme « participation » entre dans le vocabulaire populaire des étudiants de Berkeley (Pateman, 1992). Au cours de cette période, des auteurs comme Carole Pateman et Benjamin Barber ont tout particulièrement contribué à repenser la démocratie[1]. Jusqu'alors il existait un consensus, dans la théorie politique, sur le fait que la démocratie était une forme de gouvernement qui se limitait à la participation des citoyens aux votes et que l'action publique devait se restreindre à la société politique. Pour les théoriciens de la participation sociale, la démocratie devrait être un exercice politique continu de la part des citoyens, dans les processus de prises de décisions. En d'autres termes,

[1] *Cf*. Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Stanford University Press. Stanford, p. 209.

la démocratie se doit d'être participative (Pateman, 1992), forte (Barber, 1984) et délibérative (Fung et Wright, 2001).

Dans l'ouvrage *Participation and Democratic Theory*, publié en 1970, Carole Pateman a cherché à intégrer le lieu de la « participation » dans une théorie démocratique moderne et viable. L'auteure a écrit ce livre à la fin des années 1960, lors des ferveurs du mouvement global de 1968. Pateman s'est beaucoup inspirée de Rousseau, qui « peut être considéré comme le théoricien par excellence de la participation » (Pateman, 1992, p. 35). Pour Rousseau, la participation se fait lors de la prise de décisions et garantie un « bon gouvernement ».

Un des éléments centraux dans l'argumentation de Pateman est la fonction pédagogique ou éducative de la participation. Contrairement à la proposition de Schumpeter – selon lequel les citoyens communs ne seraient pas intellectuellement capables d'agir sur les questions politiques –, pour Rousseau, lors du processus participatif, les individus apprennent à prendre en compte des questions qui transcendent leurs intérêts personnels pour atteindre l'intérêt public. Pateman insiste sur le fait que, par le biais de la participation, le citoyen « apprend que les intérêts publics et privés sont liés entre eux » (Pateman, 1992, p. 38). Pour Rousseau, la participation peut également augmenter la valeur de la liberté individuelle, garantir l'égalité entre les individus et permettre l'intégration sociale.

La théorie de la démocratie participative de Pateman met en avant la participation individuelle dans les processus politiques de prise de décision. La participation au niveau local constitue l'espace et le moment durant lesquels les individus apprennent à s'autogouverner, la participation servant de préparation pour participer à la politique au niveau plus large de l'État (Pateman, 1992, p. 46). La démocratie s'apprend par l'intermédiaire de la participation.

La dimension participative de la démocratie est également au cœur de l'œuvre de Benjamin Barber (1984). Cet auteur oppose la *strong democracy* (démocratie forte) à la *thin democracy* (démocratie minimale). Si la principale préoccupation de Pateman est de (ré) insérer la participation dans la théorie démocratique, Barber s'interroge quant à lui sur les problèmes qu'un excès de libéralisme pourrait entrainer sur la démocratie. Les possibles dégénérescences du libéralisme peuvent devenir une pathologie du système politique, caractérisée par des problèmes de passivité politique ou de tentations totalitaires. Convaincu que la démocratie libérale ne correspond pas au meilleur dispositif politique auquel les êtres humains peuvent aspirer, l'auteur propose l'alternative de la *strong democracy*.

On entend par « *strong democracy* » une forme moderne et distincte de démocratie participative, centrée sur « l'idée d'une communauté autogérée par des citoyens, […] unis […] par l'éducation civile et capables de poursuivre des objectifs communs et des actions mutuelles, pour la vertu de leurs comportements civils et des institutions participatives, plutôt que par altruisme et nature bienfaisante » (Barber, 1948, p. 171). Cette alternative, qui met l'accent sur la transformation et le changement, est mobilisée pour résoudre les dilemmes de la politique moderne, marquée par le conflit. Qui plus est, pour cet auteur, dans la *strong democracy*, la participation aux politiques est indispensable et les conflits sont résolus au travers de processus – participatifs et d'autogestion – dans lesquels la communauté est capable de faire en sorte que les intérêts privés deviennent des biens publics (Barber, 1984, p. 132).

Le débat sur la démocratie a été plus avant et s'est tourné vers le champ des procédures internes au processus participatif, c'est-à-dire la dimension délibérative. Il s'agit là d'une facette de la théorie démocratique qui a connu un nouvel élan à partir de la moitié des années 1980. Une large part du débat sur la délibération se nourrit des réflexions développées par Jürgen Habermas. Parmi ses apports les plus significatifs, on trouve les réflexions sur la catégorie de « public », souvent traduite par « espace public » (issu du terme original allemand *Öffentlichkeit*). L'auteur a repris le débat entre républicanisme et libéralisme, avançant que le processus démocratique est ce qui les distingue l'un de l'autre. Dans le libéralisme, l'État doit programmer en concertation avec les intérêts de la société, laissant beaucoup d'espace au développement des intérêts privés, tandis que dans le républicanisme l'État doit être un élément constitutif de la société dans son ensemble (Habermas, 1995). Selon la conception républicaine, il existe la « *solidarité* et l'orientation vers le bien commun comme troisième source d'intégration sociale », en plus du pouvoir administratif et des intérêts individuels (Habermas, 1995, p. 40). Par ailleurs, l'existence d'une base autonome et indépendante de la société civile est indispensable pour que l'autodétermination citoyenne soit effective.

Bien qu'il pense que le républicanisme soit avantageux car il offre une proposition radicale de la démocratie, Habermas fait une critique. Il souligne l'excès d'idéalisme du modèle républicain qui fait de l'éthique l'élément indispensable à son maintien, supposant alors que les citoyens sont inclinés à rechercher le bien commun. L'auteur défend un troisième modèle qui permettrait de dépasser le républicanisme. Son argument repose sur le fait que, en présence d'individus porteurs d'intérêts différents, il est possible, grâce à un processus délibératif, d'obtenir des résultats acceptables pour toutes les parties. Habermas

propose un modèle qui cherche à atteindre des résultats justes, dans la mesure où les participants respectent les règles du jeu, c'est-à-dire que la solution se trouve dans le recours à un élément de justice. La réflexion de cet auteur met l'accent sur la capacité de discussion dans les espaces publics formateurs d'opinion et capables d'obtenir des résultats rationnels et justes. La légitimité réside dans le fait que les décisions découlent de processus démocratiques qui expriment la volonté des citoyens.

Les arguments de la délibération, combinés aux thèses sur la démocratie participative, ont récemment été très explorés pour expliquer l'avènement de la vague d'expériences de participation citoyenne. Dans le champ théorique de la démocratie participative et des innovations qui ont lieu au niveau local, les théories normatives ont été largement reprises par les études contemporaines. À la fin des années 2000, la participation sociale ne s'est pas seulement constituée comme une politique publique mais aussi comme un champ de débats spécialisés sur le thème, avec des théories, des approches et des concepts propres. Ce phénomène s'est produit en parallèle à un mouvement d'expansion des pays démocratiques, initié avec la chute du mur de Berlin.

### 1.1.3. Modèles, principes et idées démocratiques

La démocratie est un objet qui, depuis l'Antiquité, circule au niveau international. Ses modèles, principes et idées, bien souvent discutés, ont été diffusés dans le temps et dans l'espace. L'œuvre classique de Bernard Manin (1996), intitulée *Les principes du gouvernement représentatif*, montre comment un ensemble de dimensions propres à la démocratie représentative et directe se sont combinées et alternées en tant que formes de gouvernement. Son argument souligne le triomphe de la démocratie représentative qui a émergé avec les grandes révolutions du XVIII$^{e}$ siècle. Pour sa part, Yves Sintomer (2010) a insisté sur le retour, durant la période contemporaine, de pratiques de démocratie directe à sélection aléatoire, en vigueur dans les Républiques Florentines du XV$^{e}$ siècle. Il évoque notamment l'introduction de pratiques de démocratie délibérative, impliquant des assemblées citoyennes et des referendums, en tant que méthodes de prises de décisions dans le cadre institutionnel de British Columbia au Canada.

Dans ce mouvement de circulation d'éléments démocratiques, et bien souvent d'exportation de la démocratie (Hermet, 2008), les États présentent actuellement des formes de gouvernement qui favorisent la coexistence de la participation, de la représentation et de la

délibération, comme des mécanismes de prise de décisions sur des sujets d'intérêt public. Ces combinaisons actuelles sont le produit de pressions sociales. En effet, il est important de préciser que le débat sur la démocratie participative n'est pas seulement centré sur une question conceptuelle, mais aussi sur ses enjeux pour la politique et pour les conflits.

À partir des années 1970, un ensemble de transitions vers la démocratie se sont mises en place dans différentes régions du monde, s'intensifiant avec la fin de la Guerre Froide. Samuel Huntington (1993) a décrit le processus de diffusion internationale de la démocratie dans divers États au cours de cette période, appelée la « troisième vague » de démocratisation. Les dites « transitions de gouvernements autoritaires » (O'Donnel, Schmitter et Whitehead, 1986), qui se sont étendues de la Grèce, l'Espagne et le Portugal vers l'Amérique Latine, ont donné lieu, dans les nouveaux États, à des chartes constitutionnelles démocratiques, dont les textes présentent d'importantes innovations en matière de participation sociale et de mécanismes de *accountability* vertical (Smulovitz et Peruzzotti, 2000).

Si beaucoup de pays d'Amérique Latine sont de nouvelles démocraties, fondées sur des systèmes représentatifs en guise de forme de gouvernement de l'État, la participation sociale a été institutionnalisée dans différents secteurs, a pris une ampleur normative et est devenue une politique publique. Dans les débats publics, un grand nombre de principes d'inclusion de la société ont été garantis par les nouvelles Constitutions, les amendements constitutionnels et les lois, et, par ailleurs, divers programmes de participation sociale sont entrés dans l'agenda des gouvernements nationaux et infranationaux. Le Brésil est un exemple important de la manière dont ce phénomène a pris forme.

C'est à partir de mouvements hétérogènes que les politiques de participation sociale ont trouvé un nouvel élan en Amérique Latine et en Europe. Dans les pays en transition démocratique, il existait un rejet des formes autoritaires des gouvernements de la période précédente (Dagnino, Olvera et Panfichi, 2006). En Europe et aux États-Unis, un mouvement généralisé, appelé « mal-être de la démocratie » (Rosanvallon, 1998 ; Sintomer, Herzberg, Röcke, 2008) pointait du doigt une insatisfaction vis-à-vis des institutions politiques et réclamait un plus grand engagement social et citoyen. Des expériences comme les Conseils de Quartier se sont multipliées en France, de même que les Jurys de Citoyens, en Allemagne. En ce qui concerne l'Amérique Latine, des formes traditionnelles de participations ont été remises au gout du jour (Recondo, 2007), des conseils et des conférences sur les politiques publiques ont été mis en place, et le BP brésilien a pris de l'importance en étant adopté et adapté à différents pays de la Région (Cabannes, 2006).

L'insertion de politiques de participation sociale dans les agendas gouvernementaux, en Europe et Amérique latine, s'est faite dans un contexte de méfiance citoyenne, d'une part, et dans des conditions de transition vers la démocratie, d'autre part. Loïc Blondiaux (2008, p. 5) insiste sur l'affaiblissement des structures traditionnelles de la démocratie représentative, sur le renforcement de scènes alternatives du conflit politique et notamment sur « la capacité de simples citoyens à se mobiliser, à résister, à interpeler les autorités en dehors des circuits et des organisations politiques traditionnelles ». L'argument de Pierre Rosanvallon (2006) suit également cette même direction, en insistant sur la méfiance des citoyens envers les institutions de l'État. L'émergence des politiques de participation sociale en Europe constitue une façon de renouveler la démocratie ou, pour reprendre l'expression de Blondiaux, de donner un « nouvel esprit » à la démocratie. Ce tournant participatif s'opère à l'échelle mondiale[2], étant donné que les pays d'Amérique Latine ont été d'importants leaders dans les innovations participatives (Withehead ; Welp, 2011) et des sources d'inspiration pour les pays du Nord (Porto de Oliveira, 2010).

De fait, l'Amérique Latine a été un laboratoire pour la construction de la démocratie, notamment à partir des années 1980, et le Brésil a occupé une place centrale dans ce mouvement. D'importants mouvements sociaux, comme le mouvement de santé, le syndicalisme de la périphérie de São Paulo, la théologie de la libération, les idées de Paulo Freire sur la pédagogie de l'opprimé, ou encore les pratiques d'autogestion et d'auto-organisation dans les quartiers et les communautés les moins favorisés, ont réussi à institutionnaliser leurs voix dans le processus de construction de la démocratie. D'importants espaces de participation sociale institutionnalisés sont devenus obligatoires par la loi, comme les Conseils de gestion des politiques publiques dans les secteurs de santé, l'assistance sociale et l'éducation. Des mécanismes de contrôle budgétaire, tels le Plan Pluriannuel (PPA), ont également été importants. Au niveau municipal, les Plans de Direction des Villes et le Statut des Villes ont contribué à la gestion démocratique, par le biais de la participation des associations dans les processus d'élaboration de programmes de développement urbain. Au cours de cette période, la grande innovation a été le BP, également mis en place au niveau municipal (Avritzer, 2003). À partir de ces expériences, l'Amérique Latine, et notamment le Brésil, a eu la possibilité de réinventer la démocratie telle qu'elle avait été conçue dans son processus historique.

[2] Voir à ce propos l'ensemble des contributions présentées lors de la Journée d'étude intitulée « Un tournant participatif mondial ? Les circulations internationales de l'ingénierie participative », organisée par A. Mazeaud, M. Nonjon et R. Parizet, le vendredi 23 janvier 2015 à l'IEP d'Aix-en-Provence.

Dans la littérature, les politiques de participation sociale ont été analysées à partir de diverses perspectives.Trois de celles-ci sont particulièrement intéressantes pour présenter l'objet et la problématique de cette thèse. D'abord, à la fin des années 1990, les espaces publics de participation et de délibération de la société dans les politiques publiques ont été valorisés et sont devenus quasi obligatoires dans divers endroits. Comme le disent Blondiaux et Sintomer (1999), il était « impératif » que des institutions de cette nature soient mises en place dans certains secteurs. Ensuite, un second objet d'analyse a été les innovations institutionnelles apportées par les politiques de participation sociale. Les recherches portent sur les conditions qui assurent le succès des expériences (Avritzer et Navarro, 2003), ainsi que sur les variables qui ont permis de radicaliser la démocratie « *empowering* » les gens ordinaires pour les inclure dans les processus délibératoires (Fung et Wright, 2001). Enfin, une troisième lecture de l'émergence des espaces participatifs a été faite en Amérique Latine, à partir d'une analyse des querelles idéologiques pour la construction d'espaces participatifs.

En Europe, à la fin des années 1990, Blondiaux et Sintomer ont montré qu'il y avait « une valorisation constante et systématique de certains thèmes : la discussion, le débat, la concertation, la consultation, la participation, le partenariat, la gouvernance » (1999, p. 17), caractérisant un « nouvel esprit » dans les politiques publiques qui se développaient au fur et à mesure que les espaces participatifs se multipliaient. De nouvelles techniques de participation, de délibération et de gouvernance ont pris de l'ampleur dans la gestion des politiques publiques, en démocratisant le processus décisionnel. Les auteurs ont observé un ensemble de changements qui ont eu lieu suite à ce mouvement. Le premier consiste en une pluralisation au travers de l'intégration de nouveaux acteurs dans les espaces participatifs. L'effet généré a provoqué deux ruptures. D'abord, la première a été de mettre fin au monopole des experts sur les politiques publiques, les institutions participatives réunissant dès lors « savoirs savants et savoirs profanes ». Ensuite, la seconde rupture a été la remise en question de la supposée « opinion éclairée » du représentant par rapport au citoyen commun. Le deuxième changement relève de la redistribution du lieu des décisions politiques dans divers secteurs et de la substitution, dans de nombreux cas, du principe de représentation par celui de délibération. Par ailleurs, la transparence et la mise en public des débats ont fini par occuper un rôle central.

Les innovations institutionnelles participatives émergeant dans les années 1990 ont également attiré l'attention sur le débat nord-américain. Dans le cadre du projet « Real Utopias », Archon Fung et Erik Oling Wright se sont intéressés au potentiel de « *l'empowerment* » citoyen engendré par les institutions participatives. Ces auteurs ont

développé le modèle de l' « Empowered Deliberative Democracy » (EDD) à partir de cinq expériences : le « Neighborhood governance Councils » de Chicago, le « Regional training partnership » du Wisconsin, l' « Habitat Conservetion Planning » des États-Unis, le BP de Porto Alegre, et les « Panchayats » du Kerala, en Inde.

Ils ont identifié un groupe d'éléments communs à l'ensemble de ces pratiques : la concentration sur des problèmes spécifiques, l'engagement des citoyens affectés par ces problèmes et des procédures délibératives pour trouver les solutions. Ils ont également montré les propriétés institutionnelles propres aux expériences : la restitution du pouvoir de décision et la mise en place de politiques, la coordination de la participation par le gouvernement, et enfin le pouvoir de transformer, par le biais de la participation et de la délibération, les formes de production de politiques publiques centrées sur des pratiques bureaucratiques et le corporatisme. L'une des conditions pour garantir le bon fonctionnement de ces institutions est l'égalité dans la distribution du pouvoir entre les différents participants (Fung et Wright, 2001).

Au Brésil, Leonardo Avritzer s'est largement intéressé aux études sur la participation sociale. En ce qui concerne plus particulièrement l'innovation institutionnelle qu'est le BP, Avritzer a défini quatre piliers pour garantir son succès. Le premier est la démocratie qui s'attache à la capacité d'augmenter la participation des citoyens avec le BP. Le second est la présence d'associations d'habitants participant au processus. Le troisième est le dessin institutionnel, combinant des assemblées régionales décentralisées et une instance centrale de délibération, le conseil. Le quatrième pilier est la capacité de redistribution des ressources pour la mise en œuvre du BP.

Une étude latino-américaine a adopté une lecture différente du processus de construction démocratique dans le sous-continent, ainsi que des nouvelles institutions participatives et du contrôle démocratique apparus suite aux dictatures. Evelina Dagnino, Alberto Olvera et Aldo Panfichi (2006) ont déplacé le centre de la dimension pratique et empirique des institutions participatives vers la dimension cognitive des politiques publiques, c'est-à-dire dans le domaine des idées et des idéologies. Selon ces auteurs, le débat sur la démocratie se caractérise par « une grande dispute entre divers projets politiques qui, utilisant les mêmes concepts et ayant recours à des discours semblables, sont de fait complètement différents » (Dagnino, Olvera et Panfichi, 2006, p. 14). Cela revient à dire qu'il y a une hétérogénéité de projets mobilisant un discours qui valorise la participation mais qui, en pratique, lors de la mise en place d'institutions participatives, utilisent des méthodes

différentes qui peuvent avoir des effets différenciés sur les participants et sur les politiques publiques.

Le concept de projet politique a été inspiré par la pensée gramscienne et fait référence à « des ensembles de croyances, d'intérêts, de conceptions du monde et de représentations de ce que doit être la vie en société, qui orientent l'action politique des différents sujets » (Dagnino, Olvera et Panfichi, 2006, p. 38).

Deux projets politiques se sont disputé la construction de la démocratie en Amérique Latine : le démocratique participatif et le néolibéral. Le premier se caractérise par une vision du monde qui a pour objectif principal de renforcer et de radicaliser de la démocratie, faisant de la participation sociale dans les processus décisionnels un élément fondamental de la démocratisation. Les institutions participatives sont ici perçues comme un instrument pour garantir une plus grande égalité entre les citoyens inclus dans les processus d'élaboration des politiques publiques. Cette vision du monde se confronte à l'idée de la démocratie libérale et représentative. L'idée est que les politiques de participation et de délibération sont complémentaires de la représentation. En outre, ce projet se caractérise par son opposition à la privatisation de l'État, défendant une articulation plus étroite entre l'intérêt public et les institutions, au travers des institutions participatives.

La participation, la délibération et le contrôle social sont les éléments principaux de ce projet politique. Les instruments mis en place pour réaliser ce projet en Amérique Latine ont été multiples. Le BP est un des exemples par excellence de ce modèle visant la participation sociale. Selon différents auteurs, certaines institutions de contrôle social sont exemplaires, telles l'Alianza Cívica au Méxique, avec le suivi des élections (1994-2000), le Grupo Propuesta Ciudadana au Pérou, qui a créé un système de surveillance des actions à différents niveaux de l'État dans le processus de décentralisation, ou encore l'Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) au Brésil, dont le but était de renforcer la société civile et la participation citoyenne dans les politiques publiques. La société civile est conçue comme hétérogène, vaste et inclusive, aussi bien que comme un champ important de la constitution de la politique.

Pour le projet néolibéral, l'État doit articuler ses relations de façon à privilégier les exigences du système de production et du mode opératoire d'accumulation de capitaux. Ici, la participation sociale est envisagée comme un instrument, un moyen de réaliser des ajustements structurels. Il s'agit plus précisément d'un instrument permettant de transférer les responsabilités de l'État, et dans lequel les ONG et la société civile assurent l'exécution de projets sociaux, comme par exemple dans la lutte contre la pauvreté. Les prérogatives de

décisions et de définitions des politiques restent toutefois à discrétion de l'État. Dans ce projet politique, la conception de la société civile et de la participation se base sur une intention de dépolitisation, qui reproduit l'idée d'une démocratie minimaliste.

Les auteurs insistent sur le fait que, dans ce contexte, apparait ce qui est définit comme une situation de « confluence perverse ». La confluence est déterminée par l'existence d'une « rencontre entre, d'un côté, les projets a visée démocratique, qui ont été élaborés durant la période de résistance contre les régimes autoritaires et ont poursuivi leur recherche d'une avancée démocratique, et, de l'autre côté, les projets néolibéraux qui, dès la fin des années 1980, se sont mis en place selon différents rythmes et chronologies ». La perversité tient au fait que « se dirigeant vers des directions opposées, voire antagoniques, ces deux ensembles de projets utilisent un même discours » (Dagnino et *al.* p. 16).

La démocratie est un concept complexe qui peut se comprendre à partir d'une perspective soit minimaliste soit globale. Au cours de ces dernières années, la démocratie et ses principes se sont largement diffusés, combinant représentation, participation et délibération, dans un mouvement de renforcement de la démocratie. La façon d'élaborer les politiques publiques s'est transformée, dans la mesure où les citoyens et la société civile ont été inclus dans les débats publics, acquérant ainsi un rôle plus actif et plus significatif. Ce mouvement ne s'est pas fait de façon linéaire et pacifique. En Amérique latine et ailleurs, tout le processus de construction et de renforcement de la démocratie a été traversé par des disputes idéologiques. L'objectif de cette étude n'est pas d'analyser la dimension philosophique, ni même d'aborder la qualité démocratique ou le meilleur modèle à suivre. Avec cette recherche, nous proposons de chercher à comprendre comment les idées et les techniques de la démocratie et de la participation sociale se sont diffusées, notamment les politiques de participation sociale orientées vers l'inclusion des citoyens dans le processus d'attribution du budget public. En d'autres termes, nous analyserons comment, quand et pourquoi le BP s'est diffusé.

***

Après cette présentation de la démocratie et de la participation sociale, il est important de justifier notre choix d'organisation de la thèse. La structure commence par une première partie conceptuelle, composée de deux chapitres, puis viennent deux parties empiriques, constituées de cinq chapitres, suivis par la conclusion, un épilogue et les annexes. Avant de traiter ainsi le Budget Participatif, il était nécessaire de présenter les travaux sur la démocratie

participative et la diffusion des politiques publiques, de définir les catégories analytiques, pour comprendre notre objet d'étude, et de situer le lecteur dans notre champ de recherche, afin de pouvoir introduire notre terrain. Le lecteur trouvera ainsi les premières évidences empiriques de notre objet d'analyse, collectées dans les neuf pays où l'enquête de terrain a été réalisée, et présentées de façon plus détaillée et systématique à partir du Chapitre III.

Dans les prochaines sections de ce chapitre, nous allons introduire notre objet, la problématique de la diffusion des politiques publiques, l'argument de la thèse, ainsi que la stratégie de recherche. Le Chapitre II est central, dans la mesure où nos concepts analytiques y seront présentés. Le lecteur trouvera notamment l'explication des notions de circulation, de diffusion et de transfert de politiques publiques, mais aussi la définition des « ambassadeurs de la participation » et des autres acteurs, ainsi que des mécanismes de la diffusion. Une description plus détaillée de la structure de la thèse est présentée au lecteur à la fin de ce chapitre, dans la section 1.7.

## 1.2. L'accès à la diffusion internationale du Budget Participatif

### 1.2.1 Le problème de la diffusion internationale des politiques publiques

Au cours d'une semaine très ensoleillée du début du mois de décembre 2012, l'Africités – l'événement régional le plus important pour les collectivités locales d'Afrique – a eu lieu à Dakar, capitale du Sénégal. Il y avait cinq mille participants et d'innombrables programmes de travail. Parmi les sessions prévues, la table ronde réunissant l'Afrique et l'Amérique Latine a été particulièrement importante. Cette session a été présidée par Jean Pierre Elong Mbassy, Secrétaire Général de la division africaine de l'association internationale Cités et Gouvernements Locaux Unis - CGLUA. Le thème de la session était le Budget Participatif (BP). Étaient présents Yves Cabannes, professeur de l'*University College London* et grand connaisseur du BP, ainsi que Bachir Kanouté et Jules Dumas, techniciens d'ONG régionales spécialisées en BP en Afrique.

Durant la session, différentes présentations des expériences latino-américaines et africaines ont été faites. Plusieurs personnalités sont intervenues : les représentants des réseaux argentins et brésiliens du BP, la secrétaire des relations internationales de la mairie de Porto Alegre, la maire de la ville de Yaoundé-5 (capitale du Cameroun) et une

représentante d'une communauté rurale de Madagascar. La session s'est conclue par la signature d'un protocole de coopération internationale entre les municipalités de Porto Alegre et de Yaoundé-5, en la présence de l'Ambassadrice du Brésil au Sénégal. Cela a marqué le début d'une coopération en matière de participation sociale entre deux gouvernements infranationaux de pays du Sud (*cf*. notes de terrain dans l'annexe A et images de l'annexe E). En 2012, le BP s'est consolidé en Amérique Latine et s'est rapidement étendu en Afrique Subsaharienne.

Avoir accès à la diffusion internationale n'est pas une tâche aisée. Cela implique, en effet, de faire de grands déplacements pour entrer dans des terrains insolites, traversés par de multiples interactions entre des acteurs de différentes origines géographiques et culturelles. En exposant un fragment du processus de la diffusion internationale du Budget Participatif (BP), le paragraphe ci-dessus révèle la complexité du phénomène face auquel le chercheur se trouve et dans lequel il doit s'insérer. Or, expliquer ce processus, c'est là le défi proposé dans cette thèse.

Ces dernières années, dans le domaine des sciences politiques et des relations internationales, les études sur la diffusion sont devenues de plus en plus fréquentes. De nos jours, avec une mondialisation de plus en plus intense, les idées, modèles, institutions et pratiques sociales en général circulent d'un territoire à un autre plus facilement qu'autrefois. La diffusion des politiques publiques a entrainé la mise en place de modèles semblables dans des contextes forts différents et, en même temps, elle a généré des innovations à partir de l'association d'éléments provenant d'origines diverses. Dans le contexte des mouvements sociaux et de la démocratie, la littérature récente sur la diffusion insiste sur l'importance de l'intégration de l'analyse de la diffusion pour comprendre les phénomènes sociaux et politiques contemporains (Simmons, Garrett et Dobbin, 2008 ; Givan, Roberts et Soule, 2010).

Les recherches internationales réalisées dans le domaine des sciences politiques et des relations internationales ont beaucoup avancé dans le débat ; pour autant, au Brésil, la diffusion ne fait que timidement ses premiers pas en tant que domaine de recherche[3]. En dépit de ce lent développement national, le Brésil est devenu un « exportateur » d'idées et de modèles politiques, ainsi que de politiques publiques, comme c'est le cas de l'objet empirique de cette thèse – le Budget Participatif (BP) –, ainsi que d'autres politiques sociales, telles que

[3] Le problème est soulevé par Farah (2008) qui a fait une révision de la littérature sur le thème. Parmi les publications les plus importantes, voir : Melo (2004), Paulics (2006) et Coelho (2009). Cependant, cela reste encore insuffisant.

le programme *Bolsa familia*[4] – dans le domaine des transferts monétaires pour l'inclusion sociale –, le programme *Minha Casa Minha Vida* – dans le domaine de l'habitation –, et le *Programa Nacional de Alimentação Escolar* – dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Analyser la diffusion internationale n'est pas non plus une tâche facile. Il s'agit d'un problème complexe qui comprend plusieurs niveaux et dimensions. Le chercheur qui se trouve face à ce phénomène voit émerger un tas de questions initiales. Il n'existe pas d'ordre préétabli pour les questions à poser, mais la première est peut-être celle de savoir où commence et où se termine la diffusion. En effet, nous vivons dans un processus constant de fusion et de diffusion. D'une part, procéder à une généalogie des politiques de gouvernance participative pourrait signifier un retour à la Grèce antique et une observation de moments précis de son histoire, durant lesquels des éléments d'innovation ont été incorporés. D'autre part, dans le parcours de la diffusion, il peut y avoir un mouvement de flux et un autre de reflux. Dans le premier mouvement, différentes entités politiques adoptent un élément, tel que le gouvernement représentatif ou les élections libres. Le contraire se produit lorsque les pays n'ont plus d'élections libres et que les dirigeants passent à être élus par des collèges électoraux, transitant par exemple entre démocratie, anocratie et autocratie.

Dans les processus de diffusion internationale, il est possible de concevoir l'existence d'un mouvement circulaire de flux et de reflux, ainsi que d'innovations et de réinventions. Pour autant, pour analyser ce phénomène, une frontière temporelle et spatiale doit être définie.

Il faut ensuite comprendre ce qui est diffusé, c'est-à-dire quels sont les objets qui circulent autour de la planète et qui sont transférés d'une expérience à une autre. Il convient alors de délimiter les éléments qui sont absorbés par un système politique donné, à partir d'une expérience préalable venue d'ailleurs. Dans le champ des politiques publiques, il existe maintes dimensions comme celle des idées, des modèles, des institutions, des dispositifs normatifs, des techniques, des technologies, des principes, etc. Pour obtenir une fine compréhension du processus, il est nécessaire de distinguer les objets en circulation selon différentes catégories.

La diffusion internationale ne se fait pas nécessairement de façon libre. Il s'agit de processus traversés par des agents en interaction dans différents espaces, tout au long desquels opèrent des entités de natures différentes, stimulant ainsi le phénomène. Pour

[4] Le magazine *The Economist* a publié des articles sur le succès du programme *Bolsa Família*, ainsi que sur les politiques brésiliennes de gouvernance participative. Voir : http://www.economist.com/node/16690887 et http://www.economist.com/news/international/21574454-internet-helps-politicians-listen-better-their-electors-if-they-want-processing. Articles consultés en octobre 2013.

comprendre la diffusion internationale, il est important d'identifier les acteurs, les institutions et les espaces d'interaction. Selon le point de vue des acteurs, il faut s'interroger sur les raisons de l'action, que ce soit dans la promotion d'une politique publique ou dans son adoption. Toutefois, il est important de comprendre à quel moment un type déterminé d'acteur est plus important qu'un autre dans l'adoption d'une politique publique. Il convient de se demander à quel moment ce sont les individus ou les institutions qui ont plus de poids dans le processus d'adoption.

Le flux de la diffusion internationale concerne un ensemble de forces et se produit à différents échelons. Un des thèmes chers aux sciences politiques contemporaines est la dimension des mécanismes causaux, c'est-à-dire la micro-dimension qui connecte des entités et des processus causaux capables de produire des effets significatifs sur les résultats d'un phénomène déterminé. L'une des préoccupations de ce domaine d'étude a été d'identifier les mécanismes causaux qui génèrent des résultats déterminés et d'observer des régularités dans les processus. Enfin, la diffusion internationale de politiques publiques implique un flux d'éléments politiques à différents niveaux (global, régional et local) et d'institutions (État, Organisations Internationales, gouvernements infranationaux, ONG, etc.).

Accéder à la diffusion internationale implique de reconnaître cet ensemble de problèmes, de comprendre les différents flux, d'identifier les acteurs et d'observer les relations qui s'établissent entre eux, afin d'essayer de comprendre le processus. Ces questions apparaissent implicitement dans le récit de terrain de cette session et constituent le défi que cette thèse se propose de relever.

Cette thèse se situe dans le domaine des sciences politiques dont la méthodologie d'analyse est de nature qualitative. La recherche a impliqué un important travail de terrain au travers de missions de collecte de matériaux *in situ* dans plusieurs pays de différents continents. Or, les recherches de ce type sont encore rares dans les sciences politiques brésiliennes ainsi que, dans une moindre mesure, en Europe et aux États-Unis. Le travail réalisé ici réunit l'analyse de politiques publiques[5] et l'étude des relations internationales, intégrant des contributions théoriques et conceptuelles des deux disciplines. Cette approche s'inspire des contributions des Français Petiteville et Smith (2005) et des Brésiliens Milani et Pinheiro (2013) et Soares de Lima (2013), dont les propositions s'approchent de ces deux champs de recherche. Dans cette thèse, nous avons combiné un ensemble de techniques de

[5] On doit comprendre « politiques publiques » dans son acception la plus large, à savoir, tout ce que les acteurs du gouvernement décident de faire ou de ne pas faire, ou encore, tout ce que les études françaises sur les politiques publiques traduisent par l' « Etat en action ». (Muller, 1985 ; Marques, 2013).

recherche pouvant aider à offrir des réponses aux préoccupations soulevées dans les derniers paragraphes. Il s'agit d'une approche multiforme de la diffusion internationale dont l'objet est l'innovation démocratique qui, ces dernières années, a apparemment obtenu la plus grande répercussion dans le monde : le Budget Participatif.

L'argument majeur soutenu dans cette thèse est qu'un ensemble d'individus, en particulier les autorités locales brésiliennes, mais également des experts basés à l'université et dans des organisations internationales, ont joué un rôle essentiel dans le processus de diffusion globale du BP. Sachant que l'action principale est réalisée par un ensemble de militants du BP, de vrais « ambassadeurs de la participation », qui défendent son adoption de manière transnationale, ces individus ont été classés en trois types. La circulation de ces individus d'une institution à une autre – qu'elle soit politique ou académique, nationale ou internationale – a été centrale pour que le processus de diffusion ait lieu. Les « ambassadeurs de la participation » sont des agents qui amènent le BP d'une municipalité à une autre, de Porto Alegre, au Brésil, à Villa El Salvador, au Pérou ; du Forum Social Mondial à la Banque Mondiale, etc.

Dès lors que le BP a obtenu la reconnaissance ailleurs dans le monde, les institutions internationales sont devenues des acteurs influents dans le processus de diffusion. L'ONU et l'Union Européenne ont été fondamentales pour stimuler la coopération entre municipalités, dans le but de diffuser le BP. Par ailleurs, ces institutions internationales ont reconnu le BP comme une « bonne pratique à suivre » ; elles ont encouragé et, dans certains cas, provoqué son adoption ; elles ont produit du matériel didactique ; elles ont formé des cadres ; et elles ont financé le développement de nouvelles expériences.

La thèse défend donc le rôle de l'*agency* individuelle et institutionnelle dans les processus de diffusion internationale de l'ensemble des politiques publiques et, plus particulièrement, du BP. Ce chapitre introductif présente le débat présent dans la littérature sur la diffusion et le transfert – objet d'analyse de cette thèse –, puis la discussion sur le BP et son internationalisation dans le champ des études brésiliennes – l'objet empirique de cette thèse. Après une brève présentation de la littérature, nous énoncerons l'argument central, la thèse et ses arguments. Ensuite, le lecteur trouvera une partie traitant du processus transnational puis une deuxième sur la stratégie de recherche de la thèse. Enfin, nous présenterons le plan adopté dans cette thèse et l'organisation du texte.

### 1.2.2. Entre diffusion et transfert (international) de politiques publiques

La littérature sur la diffusion et le transfert des politiques publiques (respectivement, *policy diffusion* et *policy transfer*) recouvre essentiellement des domaines tels que la sociologie, les sciences politiques et les relations internationales. La lecture de la production réalisée dans ce champ de recherche nous permet de distinguer un ensemble d'éléments présents dans ces études : l'objet empirique (la démocratie, les répertoires d'action, les paradigmes macroéconomiques, etc.), la variable analysée (indépendante – le processus –, ou dépendante – le résultat), les différentes approches (cognitive, des acteurs, des mécanismes, etc.) et les stratégies méthodologiques (qualitatives, quantitatives ou mixtes).

Dans ce domaine, un obstacle doit être surmonté : la diversité terminologique qui prête à confusion. En effet, diffusion et transfert sont soit synonymes, soit hyperonymes, tandis que les indications trouvées dans la littérature révèlent une polysémie, c'est-à-dire que les deux termes sont utilisés pour désigner des phénomènes proches, voire similaires, mais pas toujours identiques. Dans cette thèse, pour simplifier le récit, nous adoptons le terme « diffusion » pour faire référence à l'adoption collective d'une politique publique, alors que le terme « transfert » correspond à un mouvement singulier, d'un point à un autre, comme décrit dans le chapitre suivant.

Dans les sciences politiques, les premiers vestiges d'un intérêt pour ce thème[6] apparaissent à la fin des années 1960, en particulier chez Jack Walker (1969) qui, s'inspirant des études sur la diffusion des innovations, s'intéresse à la vitesse et aux modèles spatiaux de l'adoption de services et de programmes par les municipalités des États-Unis de cette époque. Dans les années 1980, des œuvres importantes apparaissent, traitant du phénomène de la diffusion des idées et des modèles politiques et économiques. C'est par exemple le cas de la thèse de Peter Hall (1989) sur le pouvoir politique des idées économiques, dans son étude sur la diffusion du keynésianisme dans différents pays, ou encore de la théorie des flux multiples décrite par John Kingdon (1995). Chacun d'eux prend en compte la dimension des idées pour étudier la formation de l'agenda des politiques publiques[7].

Les processus de démocratisation qui se sont produits entre 1980 et 1990 ont été importants pour ouvrir la voie aux recherches sur la diffusion ; c'est notamment le cas du travail pionnier de Laurence Whitehead (1988) qui cherche à comprendre la dimension

[6] La sociologue Tarde et l'anthropologue Malinowski renvoient tous deux cet intérêt à un moment beaucoup plus lointain.
[7] Il convient de souligner que John Kingdon s'est inspiré de Walker, dans *Agendas, Alternatives and Public Policie. Cf.* Kingdon, 1995, note de bas de page n°8, p. 16.

internationale présente dans les processus de transition démocratique en Amérique latine. À son tour, Samuel Huntington (1991), dans son livre *The Third Wave*, cherche à définir les causes, les objets, les moments et les flux de la démocratisation. La diffusion de modèles électoraux – provenant des transitions qui ont eu lieu après la chute des pays du bloc soviétique de l'Europe de l'Est – a également fait l'objet d'études (Bunce et Wolchik, 2010) et a prolongé ce domaine de recherche.

Selon le travail précurseur de Doliwitz et Marsh (2000, p. 8), l'analyse de la diffusion peut se rapporter à la variable indépendante, c'est-à-dire le processus, ou à la variable dépendante, en d'autres termes, le résultat. Il y a aussi des études qui se concentrent sur l'une ou l'autre variable. Le paradigme néo-institutionnaliste a montré, avant tout dans son aspect sociologique, la préoccupation pour les processus qui conduisent les organisations à se ressembler dans leur dimension bureaucratique, appelés isomorphismes institutionnels (Dimaggio et Powell, 1983). Dans le domaine de la politique comparée, les études sur la convergence ont cherché à comprendre les causes de l'adoption, par différents États, de politiques publiques similaires. De manière générale, les travaux visaient à expliquer les raisons qui incitent les pays à abandonner leurs propres lignes directrices en matière de politiques publiques et à suivre une direction commune (Bennett, 1991 ; Rose, 1991), telles que l'adoption de réformes sectorielles préconçues.

Le champ des études sur la diffusion a été élargi avec les apports de la sociologie des relations internationales. La diffusion internationale de normes a été un objet de recherche particulièrement important. Le cycle de vie des normes a été interprété par Finnemore et Sikkink (1998) comme un processus divisé en trois phases : la genèse, l'acceptation internationale – ou la « cascade de normes » – et le transfert interne. Influencés par l'héritage de Bourdieu, Yves Dezalay et Briant Garth (2003) ont cherché à comprendre comment les élites latino-américaines de quatre pays ont importé et exporté des technologies juridiques à partir de la circulation entre de célèbres universités américaines et de hautes institutions de leurs pays, dans un processus qui a conduit à la réforme de l'État. Ces deux recherches se concentrent sur le processus de diffusion et analysent deux niveaux qui s'interpénètrent : le national et l'international.

Le champ de la diffusion est divisé selon différentes façons d'aborder le phénomène. Il existe des études comme celle de Weyland (2007) qui considèrent la psychologie cognitive des acteurs comme le fondement de l'adoption[8]. D'autres insistent sur l'influence de divers

[8] Ce sont des exemples du choix rationnel, de la rationalité limitée et de la psychologie cognitive.

acteurs – collectifs ou individuels – comme un élément explicatif de la diffusion, c'est-à-dire qu'ils mettent l'accent sur le rôle joué, entre autres, par les institutions (nationales ou internationales), les partis politiques, les réseaux d'*advocacy* et les ONG. Il convient de souligner également que, dans la littérature, il y a une distinction entre les différents acteurs participant à la diffusion, comme les entrepreneurs (Finnemore et Sikkink, 2008, p. 895), les médiateurs (Givan, Roberts et Soule, 2010, p. 12) et les adoptants (Mcadam et Rucht, 1993, p. 56).

L'analyse de la diffusion internationale du BP manque encore d'un référentiel théorique clairement défini. Comme nous le verrons dans la partie suivante, des études ont été réalisées dans la littérature internationale. Celles-ci n'ont pas encore établi un dialogue spécifique avec la production qui analyse la diffusion des politiques publiques. Pour autant, dans cette vaste diversité de formes, de méthodes et d'objets de diffusion, certains éléments sont essentiels pour cette thèse.

Le premier relève du fait que, dans cette recherche, la diffusion est essentiellement considérée comme une variable indépendante, dans le sens donné par Dolowitz et Marsh (2001). En d'autres termes, l'objet d'analyse se focalise sur le **processus** de diffusion du BP. De par cette option, on ne peut pas analyser de la même manière le résultat de l'implémentation du BP ailleurs, en termes de succès ou d'échec. Comme le précisent Dolowitz et Marsh (2001, *ibid*), l'analyse du processus de diffusion implique de répondre à des questions telles que : qui est impliqué dans ce processus ? Qu'est-ce qui est transféré d'un endroit à un autre ? Quel est le point de départ du transfert ? Nous chercherons à répondre à ces questions au cours de cette recherche.

Deuxièmement, l'analyse du processus de diffusion accorde une attention particulière à la dimension des acteurs. La littérature portant sur l'analyse de la diffusion de politiques publiques insiste sur le rôle des acteurs institutionnels – États, Mairies, Organisations Internationales, ONG, *think-tanks*, etc. – dans les processus de transfert (Dolowitz et Marsh, 2001 ; Simmons, Dobbin et Garrett, 2010). D'un autre côté, la littérature traitant de la diffusion et venant des études des mouvements sociaux et de l'action collective, ou de la sociologie des élites, s'attache au rôle des individus (Soule, Givan et Roberts, 2012 ; Dezalay et Garth, 2003). À partir de l'apport de chacune de ces productions, l'observation du rôle des acteurs dans le processus de diffusion s'est faite à deux niveaux : individuel et institutionnel.

Le troisième élément concerne le cycle du processus de diffusion. Les théories des relations internationales se sont beaucoup intéressé aux cycles des normes et des mouvements des processus de diffusion. L'apport de Finnemore et Sikkink (1998) a été essentiel pour

développer l'argument présenté dans cette thèse. En effet, pour analyser le processus global de diffusion du BP, il est nécessaire de s'appuyer sur des théories qui puissent être mises à l'épreuve. De fait, nos résultats sont le fruit d'observations empiriques qui renvoient à l'idée de *tipping-point* et au concept de *spillover* – chacun des concepts étant présents soit en physique soit dans les études sur la propagation des épidémies (Quammen, 2013). Comme nous le verrons plus loin, le *tipping-point* est un point d'inflexion, qui peut être considéré comme le moment où une masse critique accepte et reconnait le BP comme une politique publique positive, qui doit donc être adoptée. Le *spillover* – qui sera également décrit plus loin – est un processus de diffusion massive, une sorte de « débordement ». Avec ce processus, le BP passe rapidement d'un individu à un autre, d'une institution à une autre, d'une région à une autre, et ainsi de suite.

Cette thèse de doctorat s'insère dans les études sur la diffusion des idées, des politiques publiques et des mouvements sociaux. Cette étude fait partie d'une nouvelle génération de recherches sur la diffusion de la démocratie et de l'innovation démocratique. En effet, d'une part, la participation sociale est devenue un élément[9] qui s'incorpore dans les Constitutions contemporaines. Ainsi, en Équateur et en République Dominicaine, le BP est devenu un principe constitutionnel[10]. D'autre part, plusieurs pays démocratiques font un mouvement vers l'approfondissement de leurs instances, en perfectionnant ou en innovant leurs dispositifs de participation sociale. De même, il existe des pays non démocratiques qui mettent en œuvre le BP à partir de leurs gouvernements infranationaux, construisant ainsi leurs institutions démocratiques « du bas vers le haut », comme c'est le cas de Madagascar et de la Chine.

Les avancées faites dans le domaine de la recherche sur la diffusion servent d'inspiration pour élaborer une approche propre de l'analyse du BP, dans la mesure où la littérature concernant cette politique de gouvernance participative manque d'une structure théorique propre, permettant d'accomplir cette tâche.

[9] Dans son livre *Poliarquia* (2005, p. 26), Robert A. Dahl traite des garanties institutionnelles.
[10] La compilation *Caleidoscopio de la Inovación Democrática en América Latina*, organisée par Yanina Welp et Laurence Whitehead (2011), présente plus d'un chapitre sur la diffusion des éléments d'approfondissement démocratique dans la région.

### 1.2.3 La dimension internationale du BP dans la littérature

Parmi les divers thèmes de la participation sociale dans les affaires publiques, le BP est l'un des objets qui a suscité le plus de recherches. Le domaine est devenu si spécialisé qu'il n'a pas seulement engendré sa propre littérature mais a aussi produit des spécialistes du budget, appelés en portugais « *orçamentólogos* ». Il convient de distinguer différentes littératures traitant du BP. Il existe des œuvres politiques, des écrits techniques et la littérature académique. Il y a également des publications hybrides qui combinent des acteurs politiques, des techniciens et des universitaires. Cette partie n'offre pas une analyse de toute la production mais présente avant tout la littérature produite dans le cadre universitaire, s'insérant dans le champ de l'objet analysé.

Il faut reconnaître que la diffusion internationale du BP est également due à la traduction et à la circulation de documents qui constituent des vecteurs importants pour le transfert d'idées et de connaissances (Bourdieu, 1989)[11]. Les rapports et les manuels réalisés par l'ONU – sur l'habitat, en particulier ceux du programme de gestion urbaine, le Document de base du programme URB-AL – et les livres de la Banque Mondiale constituent d'importantes sources d'information technique. Un ensemble d'œuvres produites au sein de l'académie sont devenues des classiques, comme les livres de Rebecca Abers (2000)[12], de Santos (2002) et de Gret et Sintomer (2003), et ont servi de source d'inspiration pour les intellectuels et les militants, ainsi que pour la légitimation de l'expérience. L'exemple par excellence de cette dynamique entre littérature et diffusion des idées et des connaissances est d'ordre politique : il s'agit du livre de Genro et Souza (1997), qui a été traduit dans plusieurs langues et a été publié dans différents pays[13].

Au sein de l'Université, la production sur le thème s'est considérablement amplifiée au cours de ces dernières années, traitant du BP à partir de perspectives-clés et formant un important matériel heuristique. Il existe des écrits à caractère normatif qui mettent l'accent sur les effets positifs du dispositif, comme c'est le cas de Santos (2003) qui avance que le BP constitue un modèle alternatif soi-disant « contre hégémonique » et capable d'élargir le canon démocratique. D'autres auteurs se sont consacrés à des thèmes spécifiques des sciences

[11] Bien que nous reconnaissions l'importance de cette facette de la diffusion, elle ne sera pas traitée dans cette thèse.

[12] Lors d'une intervention faite à la II$^{e}$ Conférence sur le BP à Chicago, aux États-Unis, Daniel Schugurenski a affirmé que l'introduction du BP au Canada est en bonne partie due à la présentation du livre de Rebecca Abers, mentionné ci-dessus.

[13] Dans le Chapitre IV, nous présenterons l'importance du livre de Genro et Souza dans le processus d'entrée du BP en France, et, dans le Chapitre V, nous verrons son rôle dans la Banque Mondiale.

politiques à partir des expériences du BP, en étudiant la relation entre le cadre institutionnel et l'approfondissement démocratique, s'interrogeant sur les effets des espaces de participation dans la démocratisation de la gestion publique (Evans, 2003 ; Fung et Wright, 2001 ; Lubambo, Coêlho et Melo, 2005).

Les études de cas sont nombreuses (Abers, 2001 ; Avritzer, 2002 ; 2003 ; Baiocchi, 2005 ; Romão, 2011) ; la plupart d'entre elles traitent du BP de Porto Alegre et l'envisagent au travers de divers prismes. Leonardo Avritzer (2002) cherche par exemple à montrer comment l'existence préalable de pratiques de participation dans la société contribue à la réussite de la mise en place d'espaces participatifs. Suite à une longue enquête de terrain, Gianpaolo Baiocchi (2005) produit une ethnographie du BP à partir des associations présentes dans le processus. Fruit de sa recherche de doctorat, Wagner Romão (2011) observe, quant à lui, le profil des Conseillers, révélant alors une particularité importante qui consiste en la perception des BP comme une extension de la société politique.

En Amérique latine et en Europe, les comparaisons et les études régionales ont apporté des éléments d'analyse pour la compréhension des modèles en vigueur. Dans son étude, Benjamin Goldfrank (2011) compare trois villes – Caracas, Montevideo et Porto Alegre – en cherchant à comprendre quels sont les éléments qui conduisent à l´échec ou au succès des expériences de la démocratie participative – comme celle du BP – introduites par des gestions de gauche. Le projet d'Yves Sintomer et de ses collaborateurs (Sintomer, Herzberg et Röcke, 2008) a été plus ambitieux encore : ces auteurs ont réalisé une étude sur le BP dans une dizaine de pays d'Europe.

En dépit de sa large adoption depuis 2000, ce n'est que lentement que le thème de la diffusion internationale du BP a été introduit dans la littérature, au travers d'études très spécifiques, dont le nombre a récemment augmenté. En 2004, Giovanni Allegretti et Carsten Herzberg ont publié un article pionnier intitulé *« El Retorno de las Carabelas* », en faisant valoir l'idée principale que, dans les processus de coopération internationale, l'apprentissage mutuel a permis à des modèles alternatifs de démocratie et de participation sociale développés dans le Sud de migrer vers les pays européens, créant ainsi le « retour des caravelles », faisant allusion à l'héritage colonial et à l'inversion de la direction de la diffusion des politiques publiques et des institutions politiques.

En France, Yves Cabannes (2006) a publié un article dans lequel il retrace les chemins parcourus par le BP dans différents pays d'Amérique latine, en montrant les acteurs qui, dans chaque pays, ont contribué à son adoption. Vigna Diana Burgos (2006) a réalisé une analyse précise du transfert du BP au Pérou. Une étude de cas menée par l'auteur de cette thèse a été

spécifiquement consacrée au thème du transfert, défendant l'argument selon lequel le BP aurait été transféré de Porto Alegre à Saint- Denis, dans la banlieue de Paris, et ce pour deux raisons complémentaires : l'aspiration de la commune à se projeter d'une part à l'échelle internationale et à créer d'autre part un lien plus étroit avec la population locale (Porto De Oliveira, 2010). La question a également été soulevée par Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer (2010) dans une myriade d'articles réalisés par divers auteurs européens qui ont exploré la genèse et l'adaptation des modèles du BP dans différents pays d'Europe, en suivant diverses influences qui ont reçu les modèles du BP du vieux continent.

On peut voir que l'Europe, et plus particulièrement l'académie française, a été le point central d'innovations dans le domaine des études sur le BP. À ce titre, dans la deuxième moitié des années 2000, on peut identifier un tournant marqué par l'analyse – de différents auteurs – du BP au travers du prisme de la diffusion. Malgré l'accumulation de travaux publiés, permettant de mettre en avant le thème de la diffusion, il n'existait pas encore de coordination entre les différentes productions, ni même un dialogue avec la littérature spécifique sur la diffusion des politiques publiques. Cela rendait alors d'autant plus difficile toute confrontation entre différents arguments sur les causes de la diffusion.

Bien que le Brésil ait été le lieu d'origine du BP et le pays où la diffusion s'est faite le plus tôt, les travaux se consacrant à cet agenda sont rares. Une étude a été publiée sur la diffusion du BP au Brésil : Brian Wampler s'appuie sur la contribution de John Kingdom (1995) et notamment sur l'idée d' « entrepreneurs de politiques », pour comprendre le phénomène. Dans "A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: 'boas práticas' devem ser promovidas?" (La diffusion du Budget Participatif brésilien : les 'bonnes pratiques' doivent-elles être promues ?), Brian Wampler (2008, p. 85-87) fait une recherche sur les facteurs qui ont influencé le processus de diffusion du BP au Brésil et s'interroge sur les effets positifs apportés par ce dispositif. Dans son étude, Wampler identifie trois types d'acteurs dans le processus d'adoption. Pour lui, trois catégories d'acteurs individuels, avec des niveaux d'engagement différents, ont contribué au processus de diffusion du BP. Les entrepreneurs de politiques publiques sont des acteurs très motivés pour mettre en œuvre le BP. Pour leur part, les défenseurs de politiques offrent un appui partiel à la mise en œuvre, mais ils ne sont pas prêts à mettre leur carrière en jeu pour cela. Enfin, les adoptants formels sont des employés du gouvernement, qui offrent un appui minimal, étant peu enclins à consacrer du temps et de l'énergie au BP. La relation entre la théorie sur la diffusion et les données empiriques est particulièrement étroite sur ce point. Bien que l'auteur se soit

intéressé aux déterminants de la diffusion et du succès du BP au Brésil, il a laissé de côté ce qui concerne l'internationalisation de cette politique à partir de ce pays.

La première *survey* portant sur les expériences internationales du BP a été lancée en 2010[14] dans une publication technique de l'agence allemande « *Service Agency Communities in One World* » dont les auteurs sont Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Giovanni Allegretti. La première version de l'étude fait état de 795 à 1469 cas, tandis que la seconde révèle, en 2013, 2788 cas répartis aux quatre coins du monde[15].

L'apport de l'étude de Sintomer, Herzberg et Allegretti (2013, p. 15) se situe dans l'élaboration d'une typologie pour organiser et classifier l'univers du BP. Il s'agit d'un processus plein de défis, qui s'est déjà développé à partir de l'étude sur les BP en Europe (Sintomer, Herzberg et Röcke, 2008) et qui s'est étendu à l'ensemble du monde.

À partir de six critères politiques et sociaux, Sintomer, Herzberg et Allegretti ont défini six modèles représentant les différents cas de BP : la démocratie participative, la démocratie de proximité, la modernisation participative, la participation *multistakeholder,* le néo-corporatisme et le développement communautaire. Ces modèles possèdent certaines faiblesses car il est difficile de rendre compte de l'amplitude et de l'hétérogénéité des plus de 2000 cas de BP répartis dans des contextes plus différents les uns que les autres. Cette catégorisation constitue cependant une avancée importante, car elle fournit une vision d'ensemble de la diffusion du BP et donne des points de repère au chercheur se trouvant face à la variété d'adaptions existantes. Pour ces auteurs, le BP est une espèce d'*ideoscape*, c'est-à-dire « un modèle qui voyage autour du monde et qui existe seulement au travers de ses différentes implantations locales, qui participent en permanence à la modification du modèle en lui-même » (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2013, p. 13).

La publication présente une brève partie consacrée à la diffusion internationale du BP (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2013, p. 11-13), dans laquelle le processus est décrit. Les auteurs insistent sur certains éléments qui ont contribué à la diffusion internationale du BP, tels que les Forums Sociaux Mondiaux, les réseaux et les autorités locales. Le récit décrit comment, après le Forum Social Mondial de Porto Alegre, des mouvements sociaux et des représentants de gouvernements de gauche se sont inspirés de l'idée et ont apporté le BP en Europe. Des réseaux, comme le Programme URB-AL, sont rentrés en contact avec des

[14] La version en langue portugaise a été publiée en 2012.

[15] Dans les expériences parues dans l'étude, on ne sait pas exactement quels critères les auteurs utilisent pour examiner l'univers des BP dans le monde. La définition est restrictive et normative, dans la mesure où elle ne prend en compte que des expériences du BP considérées par les auteurs comme « originales ». Bien que confuse, il s'agit cependant de la meilleure étude disponible aujourd'hui.

municipalités d'Europe et d'Amérique Latine, ainsi qu'avec des réseaux nationaux, comme en Allemagne et en Nouvelle Zélande, favorisant ainsi la diffusion dans ces pays. Le rôle de la CGLUA (Cities and Local Governments United for Africa) est également souligné dans le processus d'adoption en Afrique Subsaharienne. Enfin, en Asie – en Corée et en Chine –, les autorités locales ont visité Porto Alegre pour importer le BP dans leur ville.

Deux ans plus tard, en décembre 2012, Brian Wampler combine les études de cas de plusieurs régions dans un article publié dans le magazine *Journal of Public Deliberation* et intitulé *« The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe : Adoption, Adaptation, and Impacts* ». Deux nouveaux arguments sont particulièrement importants. Le premier est apporté par Benjamin Goldfrank sur la participation de la Banque Mondiale dans le processus de diffusion internationale du BP. Le second vient d'Ernesto Ganuza et de Gianpaolo Baiocchi qui mettent en lumière la transformation de la signification du BP.

Au cours de ces dernières années, la Banque Mondiale est devenue le plus grand promoteur de BP. C'est ce qu'affirme Benjamin Goldfrank (2012) dans "The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting". Pour lui, au départ, le principal promoteur du BP était le Parti des Travailleurs (PT), puis la Banque Mondiale a pris le relais. S'appuyant sur les travaux sur la globalisation, notamment ceux de Jeffrey Jackson, il défend l'idée selon laquelle la Banque Mondiale aurait fait du BP l'une de ses prescriptions mondiales (*global script*) – une sorte de recette qui doit être recommandée à toutes les municipalités. Cette institution a reformulé le BP en une sorte de « *PB-Lite* », en en supprimant son contenu de transformation sociale – comme un instrument de souveraineté populaire – et en y insérant l'idée de gouvernance efficace. Selon Goldfrank, il existe deux types de promoteurs du BP au sein de la Banque Mondiale, ceux qui reconnaissent le dispositif comme un instrument capable de promouvoir l'agenda néolibéral et ceux qui croient en son potentiel de démocratisation. La thèse de Goldfrank est intéressante et montre le rôle de la Banque Mondiale dans la diffusion du BP. Pour autant, il ne semble pas exister de recherche empirique au sein de la Banque Mondiale, avec par exemple la réalisation d'entretiens. L'auteur affirme qu'il existe deux tendances dans la promotion du BP par la Banque Mondiale, mais on ne sait pas avec certitude de quoi celles-ci sont constituées, ni même comment le BP est entré dans l'agenda de la Banque Mondiale.

Ernesto Ganuza et Gianpaolo Baiocchi (2012) ont souligné le pouvoir de l'ambiguïté du BP en tant qu'élément facilitant sa diffusion. Leur argument, inspiré de l'héritage de Bruno Latour, insiste sur le fait que la diffusion du BP est traversée par des traductions et que sa signification peut être transformée tout au long du processus. En ce sens, en circulant, le

BP devient malléable et peut absorber différents contenus. De fait, le BP possède un composant idéologique et un autre méthodologique, tous deux ayant été diffusés. Comprendre la diffusion à travers ce prisme permet d'avancer dans la thèse de Goldfrank sur l'adoption du BP par la Banque Mondiale et sa recommandation comme recette globale pour une bonne gouvernance. Si Ganuza et Baiocchi progressent dans la compréhension de la dimension internationale et cognitive du BP, tous deux laissent en suspens le rôle des acteurs, notamment l'action des individus et des institutions.

La publication la plus récente sur le thème est parue dans la revue *A esperança democrática* (L'espoir démocratique) dirigée par Nelson Dias (2013) et présente différentes dynamiques du BP dans des articles écrits par plus de quarante auteurs du monde entier[16]. Nous avons publié dans cette œuvre notre premier article sur les avancées de la diffusion du BP en Afrique Subsaharienne, à partir des données recueillies durant le travail de terrain réalisé pour cette thèse.

En dépit de l'évolution progressive du thème dans la littérature internationale, il n'existe pas d'argument précis sur le processus de diffusion du BP, ni même une étude consacrée exclusivement à cette question. Notons qu'entre 2008 et 2014, tandis que nous avancions dans cette thèse, la littérature est apparue et a gagné du terrain. Au début de cette recherche, l'analyse de la diffusion du BP nous a confrontés à un champ d'informations très précaire. On peut dire que les recherches se sont développées en parallèle et se sont parfois rencontrées, comme c'est le cas pour l'œuvre de Nelson Dias. Cela a constitué un avantage pour nous, dans la mesure où il est devenu possible de nous inspirer et de confronter nos arguments avec ceux présentés dans littérature sur le thème.

De la même manière, les comparaisons internationales se font rares dans la littérature brésilienne. Dans la production brésilienne, la diffusion internationale n'a toujours pas fait l'objet d'étude, à l'exception de l'article de Wampler (2008) qui s'intéresse uniquement au niveau national. En ce sens, analyser la diffusion du BP au début de cette recherche implique de rentrer dans un champ d'informations très précaire. Cette thèse cherche à faire un pas en avant dans cette production, à la fois au Brésil et au niveau international, en offrant un champ d'informations détaillées sur les origines de la diffusion du BP à partir du Brésil et sur ses déterminants pour une diffusion de masse ou pour les transferts locaux.

[16] Dans le Chapitre VII de cette thèse, consacré à la diffusion du BP en Afrique, on trouve une version adaptée du livre de Nelson Dias.

### 1.2.3 La diffusion du BP dans la littérature brésilienne

Bien souvent, les livres et les articles exposent, dès les premiers paragraphes d'introduction, l'importance internationale du BP, mettant ainsi cette expérience en valeur. La plupart du temps, il s'agit de notes d'introduction ou de préludes qui mentionnent la diffusion internationale du BP. Parfois, ce sont de simples références à des prix que le BP a reçus, aux villes qui ont répliqué ce dernier, au succès de l'expérience et à sa dimension innovatrice, ou encore aux organisations qui encouragent son adoption. Dans d'autres cas, il est fait mention d'attributions causales au succès international du BP – des attributions qui ne sont ni exploitées ni expliquées en profondeur. Une analyse de ces paragraphes peut nous donner des indices importants sur la façon dont différents auteurs perçoivent la diffusion internationale du BP ou plus exactement sur les causes qui lui sont attribuées.

Si l'on prend comme référence la littérature de ces dix dernières années, on peut identifier un ensemble d'associations causales sur la diffusion du BP : les réseaux transnationaux, les ONG, l'importation d'autres gouvernements, la promotion réalisée par des Organisations Internationales, ou encore les événements et les médias internationaux. Les explications sont parfois associées les unes aux autres. Nous avons repéré un ensemble d'auteurs qui établissent des associations causales à ce phénomène pour mettre en évidence la façon dont la littérature brésilienne le traite.

Dans son livre *Democratizar radicalmente a democracia (Démocratiser radicalement la démocratie),* Boaventura de Souza Santos affirme que, depuis les années 1990, il y existe un mouvement articulé entre Porto Alegre et Montevideo pour la promotion du BP dans les villes du MERCOSUD. Les événements internationaux ont été des éléments qui, selon l'auteur, ont favorisé le succès de l'expérience. En ce sens, on comprend que le Forum Social Mondial (FSM) a influencé l'évolution du mouvement international du BP.

Adalmir Marquetti et Geraldo Campos (2003) reconnaissent le FSM comme un jalon de la diffusion du BP en Amérique Latine et en Europe. En effet, pendant la grande rencontre internationale des mouvements sociaux, le BP est devenu la vitrine de Porto Alegre. Des Organisations Internationales – comme l'ONU, la Banque Mondiale et l'Union Européenne – font également partie des causes qui expliquent la propagation du BP dans la littérature. Roberto Pires (2008, p. 55) insiste particulièrement sur ce point.

Une autre manière de présenter le mouvement de diffusion du BP consiste à partir de son point de départ. Leonardo Avritzer insiste sur la capacité du BP à inspirer d'autres gouvernements locaux. En ce sens, il n'y a pas d'exercice d'*agency* dans la ville de Porto

Alegre mais, à partir des extraits mentionnés dans le tableau 1.1, on peut déduire que les autres villes d'Amérique Latine et d'Europe se sont inspirées du modèle de Porto Alegre lors de la conception de leurs politiques de participation sociale.

Il y a aussi des auteurs comme Zander Navarro qui avancent un ensemble complexe de causes pour expliquer la diffusion du BP. Selon lui, les médias internationaux, les spécialistes du champ académique, les événements et les Organisations Internationales ont chacun contribué, à leur façon, à la propagation du BP (Navarro, 2002, p. 90-92). Nous considérons les extraits mentionnés ci-dessus comme de simples associations causales, car cela manque d'approfondissement et de traitement systématique en tant que problème de la recherche – ce ne sont que des exemples tirés d'évidences, qui servent à justifier le succès international du BP. La présente thèse cherche à contribuer à l'approfondissement du processus de diffusion du BP, du début de l'internationalisation jusqu'à nos jours, en parcourant un ensemble de cas répartis en Amérique Latine, en Afrique Subsaharienne et en Europe. À partir de la recherche empirique, il a été possible d'élaborer un argumentaire complet qui présente le mouvement de circulation internationale du BP.

| Auteur | Association Causale | Extrait de l'original |
|---|---|---|
| Santos (2002) | Evénements, Réseaux de villes | « Pendant les années 1990, Porto Alegre a organisé **plusieurs conférences internationales** sur la gestion démocratique et, conjointement avec Montevideo (où se développe une innovation semblable du gouvernement local), préside un mouvement en faveur de l'introduction d'institutions de Budget Participatif dans les **« Mercocidades ».** » (Santos, 2002, p. 460, surligné par nous). |
| Marquetti et Campos (2008) | Evénement – FSM, Partis de gauche | « Le BP a également présenté une très grande capacité de diffusion au Brésil et à l'étranger. Mis en place à Porto Alegre après la victoire du Parti des travailleurs (PT), lors des élections municipales de 1989, il a rapidement dépassé les limites de la ville. Dans les années 1990, à mesure que le PT et les autres partis de gauche remportaient les élections municipales, le nombre de villes avec le BP augmentait rapidement au Brésil. À partir de la fin des années 1990 et de la réalisation des Forums Sociaux Mondiaux à Porto Alegre, cela s'est étendu vers les pays d'Amérique Latine et d'Europe. » (Marquetti et Campos, 2008, p. 14). |
| Pires (2008) | Organisations Internationales (Union européenne, ONU, Banque Mondiale) | « Le BP a éveillé l'intérêt de plusieurs **agences multilatérales et de la coopération internationale**, à l'instar de l'Organisation des Nations Unies (ONU) – le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Programme de Gouvernance Urbaine (PGU) –, de la Banque Mondiale et la Commission européenne – Programme de Coopération Urbaine et Régionale de la Commission européenne entre les collectivités locales de l'Union Européenne et de l'Amérique Latine (URB-AL) –, qui le considèrent comme l'une des innovations les plus significatives en vue de l'augmentation de la participation des citoyens dans la formulation des politiques publiques et d'une meilleure performance des gouvernements locaux. Ces organisations ont explicitement encouragé la dissémination du BP pour tout le monde comme étant *best practice* ou comme instrument de la bonne gouvernance urbaine. » (Pires, 2008, p. 55, surligné par nous). |

| | | |
|---|---|---|
| Avritzer (2002) | Inspiration, Importation | « Le Budget Participatif (BP) est l'expérience de participation locale la plus discutée au Brésil. Identifié au gouvernement du Parti des Travailleurs de la ville de Porto Alegre (1989-2002), le BP a dépassé ces propres limites en devenant une forme de participation locale présente dans 103 municipalités du Brésil ; dès lors, il devient également la source d'inspiration de plusieurs formes de participation internationale. Des expériences de participation à Montevideo, à Cordoba et à Saint-Denis (France) ont revendiqué leur similarité avec l'expérience dite de Porto Alegre » (Avritzer, 2002, p. 13). |
| Navarro (2002) | Causes complexes – Spécialistes, Presse internationale, Prix, Événements, Organisations Internationales | « Ce sont des situations (visites des étrangers à Porto Alegre et événements internationaux sur le BP) qui réaffirment le grand et incontournable succès du Budget Participatif de Porto Alegre, élevant la ville à la notoriété internationale (…). En même temps, cela a contribué non seulement à **la divulgation réalisée par les chercheurs, aux émissions de propagande des gouvernements**, mais aussi à l'accroissement de la diffusion superficielle de quelque chose d'irréel, même si cela s'est fait dans des milieux de prestige. À titre d'exemple, la page du site du **célèbre journal espagnol *El Pais***, de Madrid, dans son dossier *« El movimiento de resistencia global »*, inclut un commentaire intitulé « Porto Alegre » (…). C'est notamment à partir de la moitié de la dernière décennie, ou plus exactement à partir de 1995/1996, que cette expérience (…) a commencé à avoir une reconnaissance croissante et du prestige. Ces années-là ne sont pas aléatoires car elles correspondent à des périodes importantes dans l'histoire du BP à Porto Alegre, dont l'une d'entre elles a eu une grande répercussion, alors que les autres représentent des moments dont l'importance sera mise en évidence ultérieurement. Dans le premier cas, le fait que Porto Alegre ait une telle innovation reconnue dans le cadre de la **conférence internationale « Habitat-II »** (juin 1996), qui a eu lieu en Turquie et qui a décerné des prix pour les initiatives de gestion municipale, en désignant **la ville comme lauréate**, a diffusé l'expérience du BP au niveau international, notamment à ceux qui se trouvent dans le cadre des Nations Unies. Un autre événement de référence de l'année suivante a été le séminaire « Décentralisation en Amérique Latine : innovations et implications pour les politiques publiques », sponsorisé par la Banque Mondiale et qui a eu lieu à Caracas, dans lequel cette institution multilatérale a reconnu pour la première fois l'existence de l'initiative de Porto Alegre et a cherché à la reconnaître ultérieurement en la diffusant au travers de ses mécanismes de divulgation internes (…) Le poids institutionnel de la Banque a beaucoup facilité la diffusion de ce mécanisme de participation » (Navarro, 2002, p. 90-92, surligné par nous). |

**Tableau 1.1 :** Causes de la diffusion mentionnées dans la littérature brésilienne.

### 1.3. L'argument principal

Dans le cadre de cette recherche, nous avons identifié différentes dynamiques et mécanismes opérant dans le processus de diffusion internationale du BP. L'entrée de ce dispositif dans l'agenda international ainsi que sa diffusion ne sont pas le fruit du hasard et ne peuvent pas non plus être réduites à la promotion réalisée ces dernières années par les Organisations Internationales, comme l'ONU, la Banque Mondiale et l'Union européenne. L'argument central proposé dans cette thèse soutient l'idée selon laquelle l'interaction entre les individus et les institutions (nationales ou internationales) a été une condition nécessaire pour engendrer un processus de légitimation et de circulation du BP, qui a acquis une grande reconnaissance au moment du *tipping-point* (ou point de basculement), en étant dès lors considéré comme une politique publique indispensable aux villes modernes.

On peut repérer l'existence d'au moins trois moments distincts entre l'origine du BP à Porto Alegre et sa diffusion internationale. Au moment de la genèse du BP à Porto Alegre, on ne savait pas encore qu'il deviendrait un « une star la participation ». Le premier jalon – ce que l'on peut appeler « l'escalade internationale » – a été le prix décerné en 1996 par l'ONU, à Istanbul, lors de la deuxième conférence de l'UN-Habitat. Pour autant, le succès du prix n'était pas encore suffisant pour inclure le BP de Porto Alegre dans l'agenda international.

Ce n'est-ce qu'à partir de 2001, avec la réalisation des premiers Forums Sociaux Mondiaux (FSM), que le BP commence à faire partie de l'agenda international. Les FSM ne donnent pas seulement de la visibilité au BP, ils lancent aussi cette politique comme l'« espoir d'un autre monde possible », par l'intermédiaire de la démocratie, servant de vitrine et de lieu de rencontre pour ceux qui sont engagés dans des processus d'approfondissement démocratique. Les réseaux transnationaux jouent également un rôle important en connectant les individus de plusieurs pays autour du BP.

À partir de là, les Organisations Internationales – comme l'ONU, l'Union Européenne et la Banque Mondiale – vont promouvoir le BP de façon plus directe et plus intense, en finançant des expériences et des transferts, et en produisant des connaissances en la matière. Dès lors, les transferts du BP se multiplient, impliquant un intense mouvement de diffusion dans lequel le BP « transborde » vers plusieurs gouvernements locaux partout dans le monde, ainsi que vers les institutions mentionnées. Le mouvement de diffusion débute en Amérique Latine et en Europe, pour arriver ensuite en Afrique Subsaharienne. De nos jours, le BP est

également présent dans plusieurs municipalités d'Asie et dans quelques gouvernements locaux d'Amérique du Nord.

| | **Processus de la Circulation Internationale** | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Année** | 1989 | 1990-2000 | Janvier 2001-2003 | 2003-2013 |
| **Étapes** | Origine | Légitimation | *Tipping-point* | Transbordement/ Diffusion Massive |
| **Éléments** | Porto Alegre (POA) | 1. UN-Habitat II (1996) ;<br>2. Le Monde Diplomatique (1998) ;<br>3. Séminaire International de la Démocratie Participative (1999) ;<br>4. *World Development Report* – World Bank (2000) | Forum Social Mondial | Près de 2500 cas (Sintomer, Herzberg et Alegretti, 2013) |

**Tableau 1.2 :** Le processus de circulation internationale

Parallèlement au macro-processus de diffusion internationale, des processus hétérogènes de diffusion régionale se sont mis en place. Nous avons repéré deux dynamiques de diffusion. La première suit un mouvement *bottom-up* (du bas vers le haut), avec un rôle important des acteurs locaux. En d'autres termes, la diffusion a commencé avec des expériences locales emblématiques, à partir desquelles les expériences ont atteint l'État et se sont répandues dans la région. C'est le cas de l'Amérique Andine. Une autre dynamique identifiée consiste en un mouvement différent, dans lequel la diffusion est influencée par un ensemble d'acteurs externes qui opèrent au niveau de la région et contribuent à la diffusion du BP à l'intérieur de l'État. Ces deux mouvements sont menés par des acteurs locaux et internationaux. Pour ce qui est des Andes, les acteurs internes ont plus de poids que les acteurs internationaux, tandis qu'en Afrique Subsaharienne, les acteurs internationaux sont bien souvent plus importants que les acteurs internes.

La région de l'Amérique Andine – en particulier le Pérou et l'Équateur – suit un mouvement de « trampoline » dans lequel de fortes expériences locales ont d'abord été développées pour donner ensuite lieu à un mouvement d'ascension à l'échelle nationale. Le Pérou est un leader dans la région : en 2003, ce pays crée une loi novatrice sur le BP, encourageant les municipalités de tout le pays à mettre en place le dispositif. Ainsi, petit à petit, le nombre de municipalités qui ont mis en œuvre le BP a augmenté. L'Équateur a suivi

le Pérou en émulant la loi et a fait un pas supplémentaire en introduisant le BP dans sa Constitution promulguée en 2008.

Pour sa part, l'Afrique Subsaharienne a parcouru un mouvement inverse. Il y a eu des cas pionniers de BP mais l'action extérieure est un élément important – parfois indispensable – dans la coordination de l'émergence des expériences, notamment de la part des Agences de Coopération Internationale. La présence d'experts régionaux est cruciale car ces derniers servent de catalyseurs, dans la mesure où ils accélèrent la diffusion. Ce sont également les formateurs de nouveaux techniciens, qui circulent dans tout le sous-continent, offrant ainsi des formations en BP. La coopération internationale finance les projets et la Banque Mondiale est impliquée dans la plupart des cas. En outre, l'Afrique Subsaharienne est un terrain fertile pour l'association entre innovation technologique et BP.

La diffusion du BP a donc été engendrée à partir de la combinaison d'un ensemble de flux et d'interactions entre individus et institutions internationales. Des mécanismes facilitant la diffusion ont été identifiés. Tout au long du processus, à mesure que le BP s'internationalise et circule entre les différentes régions du globe, un groupe de personnes spécialisées s'est constitué, étant capable d'offrir des formations techniques et de promouvoir le dispositif au niveau local et international. Un mouvement transnational d'action collective est alors apparu ; dans cette thèse, nous les appellerons les **ambassadeurs du Budget Participatif**, de véritables militants de la participation sociale sans frontières.

### 1.4 Le processus politique transnational vu de plus près

La **diffusion internationale** est le phénomène que nous analysons dans cette thèse au travers du **Budget Participatif** en tant qu'objet empirique de l'étude. La priorité analytique est donnée au processus de diffusion et non à la genèse du BP ou aux effets provoqués par les flux internationaux. La littérature dans le domaine de l'analyse des politiques publiques (Sabatier, 2007) et des mouvements sociaux transnationaux (Della Porta et Tarrow, 2004 ; Milani et Laniado, 2007) insiste sur la dimension processuelle pour comprendre les phénomènes politiques. Accéder au phénomène à partir de sa dimension processuelle implique de ne pas analyser les résultats pour eux-mêmes (Schlager, 2007, p. 293). En d'autres termes, cette recherche ne s'intéresse pas à l'explication des produits en termes de succès ou d'échec du BP mais cherche simplement à comprendre le flux de circulation internationale et les mécanismes qui facilitent l'adoption du BP par différents gouvernements, et ce dans trois régions du monde.

Cette recherche s'intéresse donc au processus transnational de diffusion, prenant en considération les relations établies entre les individus et les institutions qui agissent dans différents transferts, ainsi que les mécanismes qui facilitent ces derniers. Nous chercherons à identifier et à présenter le déploiement des actions au fil du temps et les événements qui ont été fondamentaux pour le flux du BP.

Comprendre la composante transnationale des processus politiques se révèle être une tâche importante pour pouvoir identifier les relations qui ont une influence sur les politiques publiques. Cette composante n'est pourtant pas prise en compte dans les études internes, qui ne s'intéressent qu'aux relations observées dans les limites des frontières de l'État. Ici, la recomposition du processus de diffusion a été réalisée à partir de la dimension transnationale du BP, c'est-à-dire dans un espace intermédiaire situé entre le local et l'international. Cela ne veut pas dire pour autant que, dans cette thèse, les dimensions internes n'ont pas été prises en considération, mais plutôt qu'elles ont été moins approfondies et qu'elles n'ont pas été analysées pour elles-mêmes.

La genèse et les résultats des expériences n'ont été utilisés que comme support pour la compréhension du processus. Nous n'avons pas étudié l'efficacité, la participation des acteurs, la conception institutionnelle ou encore la représentation du dispositif.

### 1.4. Stratégie de recherche

Comment faire des recherches sur la diffusion globale du BP ? Bien que le champ sur la diffusion ait produit une vaste littérature, rares sont les travaux qui donnent des indications sur la façon de l'analyser. Une partie de la littérature est quantitative (Berry et Berry, 2007 ; Simmons, Garret et Dobbin, 2010 ; De Francesco, 2013). Toutefois, ces recherches ne contribuent pas à l'analyse d'un phénomène dont les données quantitatives ne sont que très rarement fiables. Pendant les premières années de ce doctorat, nous avons cherché le meilleur chemin à suivre pour comprendre la diffusion internationale du BP. Nous avons alors mis en place une stratégie de recherche plurielle, structurée à partir d'une méthodologie qualitative à même de comprendre la diffusion dans ses différentes dimensions (locale, régionale et globale).

La stratégie de la recherche a été conçue à partir d'une étude de cas, dans le sens donné par John Gerring (2004, p. 342), c'est-à-dire comme l'étude intensive d'un phénomène (la diffusion internationale) qui peut permettre de comprendre une catégorie plus large constituée de phénomènes similaires. La recherche analytique a été développée à partir des

techniques d'analyse de processus (George et Bennett, 2005 ; Hall, 2006 ; Tilly, 1997)[17]. Nous avons cherché à identifier les chaînes causales qui conduisent à la diffusion internationale.

Bien que les apports de Gerring sur l'étude intensive d'un phénomène soient importants, ils présentent une limite. Comme une grande partie des travaux consacrés à la méthodologie en sciences politiques, les études de cas et les comparaisons se penchent sur les continuités territoriales et sont fortement encrées dans les frontières nationales, privilégiant les unités sous-nationales. Or, afin d'étudier un phénomène transnational, cette barrière a dû être surmontée. Pour répondre à cette tâche, un dispositif comparatif transnational complexe a été développé, afin de pouvoir inclure des cas d'Amérique Latine, d'Europe et d'Afrique Subsaharienne. Tout d'abord, la comparaison a échappé aux logiques de comparaisons exclusivement horizontales, c'est-à-dire entre des villes ou des pays. Au contraire, les processus verticaux – qui apparaissent comme une nécessité pour comprendre les phénomènes contemporains – ont été privilégiés à plusieurs échelles. Cette recherche porte sur la circulation globale du BP, sa diffusion régionale et ses transferts dans des municipalités, ainsi qu'à des niveaux nationaux. Ces définitions seront expliquées en détail dans le Chapitre II. Nous allons comparer différents processus de transferts, en nous focalisant d'abord sur le processus de diffusion globale du BP, puis dans des villes du Brésil, de l'Amérique Andine et de l'Afrique. Une partie de la recherche est consacrée à la comparaison verticale et nationale, notamment au travers des cas de *« scaling-up »* du BP en Amérique Andine, des villes vers l'État (Chapitre VI).

Mener un travail de cette ampleur exige une grande quantité d'informations. La recherche empirique a été inspirée par l'apport de l'approche française des politiques publiques et en particulier par le courant de Patrick Hassenteufel. D'après lui, l'analyse des « opérateurs de transferts nécessite d'étudier les lieux et les espaces d'interaction (forums, colloques, séminaires, réunions, etc.) au sein desquels les acteurs transnationaux vont diffuser leurs conceptions, en étant en contact avec des acteurs nationaux. Là encore l'observation directe et/ou participante est un apport important » (Hassenteufel, 2005, p. 128).

Si, en s'intéressant à la diffusion des politiques publiques, cet auteur offre des pistes de recherche pour les objets, il ne donne pas d'information sur la stratégie à adopter pour

[17] Les techniques d'analyse du processus présentent de subtiles différences. Cette thèse a pris en compte des éléments de chacune d'entre elles, appelées différemment selon les auteurs : George et Bennett (2005) ont élaboré la notion de « *process-tracing* », Peter Hall (2006) a défini l' « analyse systématique du processus », et Charles Tilly (1997) parle de « comparaison macro-historique », en mettant l'accent sur les dimensions processuelles.

mettre en place la recherche de terrain. Les études sur la diffusion de nouvelles formes de culture ou d'innovations technologiques ainsi que celles sur les migrations transnationales ont développé une technique d'ethnographie appelée « multi-située ». Cette façon de faire le travail de terrain est proche des recommandations de Hassenteufel. George Marcus (1995) donne des indications sur la manière d'étudier un phénomène qui n'a pas lieu dans un endroit spécifique, mais qui se déroule dans différents endroits. La proposition d'une ethnographie multi-située suggère un déplacement par rapport à l'ethnographie localisée traditionnelle, afin de rendre compte des objets contemporains de l'étude, qui viennent de transformations empiriques résultant du processus de globalisation et dont l'observation ne peut se cantonner à un espace limité.

La diffusion est un phénomène qui implique de multiples acteurs. Marcus insiste sur l'accompagnement des objets comme une stratégie de recherche, permettant de pouvoir retracer le processus. Il suggère de suivre les personnes impliquées dans le phénomène, les objets en circulation, les symboles et les métaphores, le fil conducteur, la biographie des acteurs et les conflits. Il est certain qu'une des limites de ce type d'analyse est que l'intensité des informations et du terrain peut varier, mais sa richesse, qui se trouve dans le fait de saisir des communautés qui agissent au niveau transnational et d'identifier des régularités, est d'une grande importance. Une description détaillée du travail de terrain se trouve dans l'Annexe A.

Le *research design* pour la compréhension du processus de diffusion internationale du BP a été élaboré en trois parties. La première a été de réaliser le *process-tracing* général de la diffusion, puis d'identifier les principales étapes de ce mouvement. Dans la diffusion internationale du BP, trois grandes étapes ont été définies : l'internationalisation, la légitimation et la diffusion massive. L'internationalisation correspond au « départ » du BP du Brésil, la légitimation concerne le processus de reconnaissance internationale, et la diffusion massive consiste en l'adoption du BP par un ensemble de gouvernements. La deuxième partie correspond au choix des unités et sous-unités représentatives du phénomène, qui ont servi à comprendre la diffusion. Il convient de souligner que les étapes concernent le processus, tandis que les unités et sous-unités s'appliquent aux échelles de la diffusion dans un sens spatial – une unité correspond à l'Amérique Latine et ses sous-unités sont le Pérou et Villa El Salvador. La troisième et dernière partie a été l'analyse des processus de diffusion régionale et les transferts, c'est-à-dire l' « arrivée » du BP dans de nouveaux endroits.

La méthodologie de la recherche a été essentiellement qualitative. Le manque d'informations internationales fiables concernant le BP limite la possibilité d'analyses de nature quantitative pour la compréhension de la diffusion internationale. Les analyses

qualitatives, quant à elles, souffrent également du peu de qualité et de quantité des informations disponibles sur les expériences du Budget Participatif au Brésil, et plus encore au niveau international. En effet, les études de cas sur le BP se centrent sur les « meilleurs cas », comme ceux de Porto Alegre et de Belo Horizonte, au Brésil. Il y a encore un grand vide dans les études et les documents concernant les expériences d'échec du BP. Même Recife, qui est une capitale, manque d'études solides sur son expérience du BP et, avec le changement de gouvernement opéré en 2013, l'accès à l'ancienne documentation est devenu plus difficile encore.

En ce qui concerne les expériences internationales, l'Amérique Andine compte un ensemble d'études académiques traitant de ses expériences, mais celui-ci est peu internationalisé et nécessite une recherche bibliographique sur place. L'autre partie de la production est technique ; il s'agit de rapports faits par les Organisations Internationales. Pour ce qui est de l'Afrique Subsaharienne, la bibliographie est quasiment inexistante. Cela augmente d'autant plus la difficulté à obtenir des informations, car les territoires où le BP est développé sont difficiles d'accès. Le premier livre de la Banque Mondiale sur les expériences du BP a été publié en 2007, le rapport du GIZ sur les expériences du BP dans le monde – qui comporte une section sur cette région – est paru à la fin de l'année 2010. Le livre *Esperança democrática (Espoir démocratique)* de Nelson Dias – comptant des articles qui font état d'expériences en Afrique francophone et, plus largement, en Afrique Subsaharienne – a été publié en 2013, avec un chapitre de notre production.

La « volatilité » des expériences – dont le maintien dépend le plus souvent du Gouvernement, et notamment du Maire, – a constitué une difficulté supplémentaire pour notre travail de recherche. En effet, les expériences du BP émergent et disparaissent bien souvent en fonction des périodes électorales de chaque pays. Une fois que le BP est interrompu dans la municipalité, les documents deviennent souvent difficiles à trouver.

Il a également été compliqué d'accéder aux informations sur les institutions qui font partie du processus. Le Programme de l'ONU dit « Gestion Urbaine pour l'Amérique Latine et les Caraïbes » s'est terminé en 2004 ; le réseau Démocratiser Radicalement la Démocratie a été clôturé à la fin des années 2000. La plupart des cadres techniques de la Banque Mondiale travaillent au siège, à Washington, et d'autres sont consultants et travaillent dans leur pays d'origine : en Afrique, en Amérique Latine ou en Europe. Comme on peut le voir dans le tableau 1.3, pour collecter des informations suffisantes pour cette étude, le déplacement dans diverses municipalités de trois régions du monde a été indispensable. À

maintes reprises des personnes interviewées et leurs institutions ont donné des documents, afin d'obtenir le matériel nécessaire pour réaliser cette recherche.

Pour comprendre la première étape du processus de diffusion, nous avons choisi trois capitales du Brésil dans lesquelles le BP a été mis en place : Porto Alegre, Belo Horizonte et Recife. À partir de la juxtaposition de ces trois villes, il a été possible d'identifier les éléments qui font de Porto Alegre le grand « icône », ou la « star », de la participation. Le processus de légitimation internationale a été étudié à partir de trois institutions internationales – l'ONU, la Banque Mondiale et l'Union européenne – et de deux réseaux transnationaux – le Réseau Démocratiser Radicalement la Démocratie et le Réseau Forum des Autorités Locales pour l'Inclusion Sociale et la Démocratie Participative.

Ensuite, pour comprendre la diffusion massive, nous avons choisi deux régions dans lesquelles le BP a été amplement adopté : l'Amérique Andine et l'Afrique Subsaharienne. En Amérique Andine, nous avons étudié deux pays dans lesquels le BP s'est étendu à l'échelle nationale – l'Équateur et le Pérou. Nous nous sommes intéressés à des expériences exemplaires de transfert, mises en place respectivement à Cotacachi et à Villa El Salvador. L'Afrique Subsaharienne a été analysée en tant que région, dans laquelle les quatre cas analysés se situent en Afrique francophone et anglophone : Ampasy Nahampoana (Madagascar), Fissel (Sénégal), Makhado (Afrique du Sud) et Maputo (Mozambique).

Cette thèse a été réalisée avec des ressources financières limitées. Une partie a été financée à partir des ressources de la bourse d'étude du CNPq au Brésil ; la visite au Pérou s'est faite grâce aux fonds alloués par la Pró-Reitoria de Pós-Graduação de l'Université de São Paulo ; une partie des voyages internationaux ont été achetés avec des programmes de « *miles* » (points) des compagnies aériennes ; le reste a été financé à partir de fonds propres. La créativité a été un facteur décisif pour réussir à réaliser les missions de terrain, en combinant les différentes ressources et en renonçant souvent au confort. Il est important de souligner que la recherche de terrain, notamment en Afrique Subsaharienne et au Pérou, peut être considérée à risques pour des raisons de santé et de violence qui touchaient ces pays.

Nous avons accédé au terrain par le biais de de diverses missions de recherche réalisées à partir de 2009, avec le soutien matériel recueilli précédemment, entre 2007 et 2008, à Paris et à Porto Alegre, pour la recherche de Master 2 portant sur le même thème. La nature de cette thèse, centrée sur la dimension internationale, a accumulé, à partir de sources primaires, un matériel dense ; ce qui était encore inédit dans ce domaine de recherche. Les informations concernant le travail de terrain sont détaillées dans les annexes A et B.

Les missions de terrain ont permis de collecter trois types d'informations, qui constituent la principale source utilisée dans cette thèse. Nous avons réalisé plus de 120 entretiens approfondis, d'une durée moyenne d'une heure. Sur le terrain, ont été recueillis des documents officiels, des articles de presse et des matériaux divers (dépliants, brochures, bulletins d'information, etc.). L'observation participante a été menée au cours de séances plénières et de réunions du BP, ainsi que dans des réunions d'Organisations de la Société Civile (OSC), ou encore durant divers événements internationaux (Forum des Autorités Locales, 2009 ; Forum Social Mondial, 2009 ; Observatoire International de la Démocratie Participative, 2008, 2012 ; Métropolis, 2012 ; Africités, 2012 ; II$^{e}$ Rencontre Annuelle sur le Budget Participatif aux États-Unis, 2013). La littérature secondaire a constitué une source complémentaire, mais elle n'a pas été prioritaire pour la réalisation de cette thèse.

| Missions de recherche de terrain par Région | Pays/Villes | Période |
|---|---|---|
| Amérique Latine (Brésil) | Belém | 2009 |
| | Porto Alegre | 2011 |
| | Belo Horizonte | 2013 |
| | Recife | 2013 |
| Amérique Latine (Andes) | Équateur : Quito, Cotacachi. | 2012 |
| | Pérou : Lima | 2013 |
| Afrique Subsaharienne | Mozambique : Maputo | 2012 |
| | Afrique du Sud : Johannesburg | 2012 |
| | Sénégal : Dakar | 2012 |
| Europe | Espagne : Madrid, Barcelone. | 2012 |
| | France : Saint-Denis, Paris. | 2012 |
| États-Unis | Washington | 2013 |
| | Chicago | |
| | New York | |

**Tableau 1.3** : Déplacements pour la recherche de terrain.

Les processus de diffusion et de transfert ont été dessinés et reconstruits essentiellement à partir de sources primaires. Le matériel collecté varie selon le terrain, les possibilités d'accès aux documents et les entretiens. Dans toutes les missions de terrain, nous avons utilisé la technique de saturation (Bleich et Pekkanen, 2013, p. 97), c'est-à-dire

l'exploration d'un cas jusqu'à ce que les informations se répètent et que les nouveautés deviennent de plus en plus rares. Toutefois, certains cas sont plus fournis que d'autres, selon la disponibilité de l'information. À titre d'exemple, le travail de terrain en Afrique Subsaharienne a été le plus difficile. En Afrique, les déplacements sont plus complexes, de même que l'accès à l'information ou encore la réalisation d'entretiens. En outre, ce domaine-là est plus couteux et comporte des risques en fonction de l'endroit où l'information est collectée. À l'opposé, au Brésil, le travail de terrain a été plus facile, dans la mesure où il s'agissait à la fois du contexte dans lequel la thèse a été produite et de notre pays d'origine.

Les indications obtenues par le biais de ces sources ont été systématiquement confrontées à d'autres sources – des témoignages ou des documents écrits – par l'intermédiaire de la technique de triangulation (Gallagher, 2013, p. 114). Cette technique a permis, d'une part, d'assurer la consistance factuelle des preuves présentées par les personnes interrogées et, d'autre part, d'enrichir de détails les informations trouvées dans les documents, ouvrant ainsi des pistes pour d'approfondir les découvertes de cette thèse. La reconstruction du processus a été faite en trois parties et divisée en deux chapitres théoriques, cinq chapitres empiriques et un chapitre de conclusion. La thèse présente également un bref épilogue et six annexes, dans lesquels on trouve la description méthodologique, une note de terrain, une liste d'informations de la presse, un ensemble de documets et des images.

### 1.6. La dimension politique du BP

Loin d'être une technique neutre qui peut être transférée d'une partie du monde à une autre sans implications idéologiques, le BP est un dispositif fortement marqué par son contenu politique et par différentes disputes autour de son appropriation. La dimension politique est un enjeu constant dans le processus de diffusion du BP. Elle se manifeste de différentes manières. Dans le processus de circulation du BP, la dimension politique apparaît à la fois comme une force motrice, identitaire et de rejet.

Née sous l'égide du projet politique de « radicaliser la démocratie » porté par le Parti des Travailleurs à la fin des années 1980[18], l'idée du BP était au départ de promouvoir une participation active et constante des citoyens dans la gestion des ressources publiques. Les cas de BP analysés au Brésil – Porto Alegre, Belo Horizonte et Recife –, sont marqués par

[18] Il est important de souligner le fait que le projet radical du PT n'est plus valide aujourd'hui, dans la mesure où, depuis qu'il a obtenu la présidence du Brésil, son engagement à l'égard de cette transformation sociale s'est beaucoup dilué, tout comme la place centrale accordée au BP pendant les années 1990.

l'envie de promouvoir une transformation sociale et de réaliser une inversion des priorités des politiques publiques vers les classes les moins favorisées[19]. Cette idée a aussi été adoptée par les « ambassadeurs du BP » qui ont mis en place les premières expériences en Amérique Latine, notamment dans le Cône Sud. À Cotacachi, en Équateur, le BP s'associe au discours indigéniste d'Auki Tituaña et, à Villa El Salvador, au Pérou, il va de pair avec la volonté de construire une nouvelle forme de gestion urbaine dans la périphérie de Lima, comme nous le verrons dans le Chapitre VI.

Le BP n'est pas seulement une politique locale, il participe également à la construction d'une identité régionale, grâce aux maires progressistes latino-américains, qui ont embrassé le mouvement municipaliste et ont cherché à revendiquer l'autonomie et le pouvoir des villes face à des présidents conservateurs, comme dans le cas du réseau Mercocidades, présenté de façon synthétique dans le Chapitre III. La portée de ce mouvement à la fois politique et identitaire s'étend aussi à l'Europe, avec le réseau Démocratiser Radicalement la Démocratie (DRD). Des maires de gauche, à Saint-Denis et à Bobigny, en France, et à Barcelonne, en Espagne, ont adopté l'idée du BP, en adaptant le modèle de Porto Alegre de différentes manières. La mobilisation autour du BP comme instrument de transformation sociale et de radicalisation de la démocratie atteint son expression la plus large avec les premiers Forums Sociaux Mondiaux à Porto Alegre. Des acteurs sociaux, politiques et économiques du monde entier peuvent alors rentrer en contact avec l'expérience du BP *in situ*.

Cette dimension politique progressiste fait également l'objet de rejets. Le côté électoral est particulièrement frappant, dans la mesure où, notamment au Brésil, le BP est associé au PT et plus généralement aux partis de gauche. Dans plusieurs cas, comme à Porto Alegre et à Recife, le BP est aussi une politique qui a favorisé la réélection des maires et/ou la continuité des partis. Dans le cas de Porto Alegre, le BP a été un élément crucial pour l'élection du candidat de l'opposition en 2004, qui a dû maintenir cette politique dans sa campagne électorale. Le changement de parti a aussi entrainé, dans plusieurs cas, tels que Recife au Brésil, la fin du BP. L'une des principales raisons de l'interruption du BP à l'échelle mondiale est la fin d'un mandat, suivie par le changement politique au sommet de l'exécutif. Mais ce rejet n'a pas eu lieu seulement dans les villes. Ceci a également eu de l'importance au sein des organisations internationales, notamment dans le cas de l'attribution des fonds pour les projets de l'Union Européenne avec le Programme URB-AL. Dans le

[19] Bien que le BP ait été créé sous le PT, le premier recensement des expériences au Brésil révèle que différents partis, même conservateurs, l'ont mis en place.

Chapitre V, nous verrons, par exemple, la dispute entre Porto Alegre et Issy-les-Moulineaux pour l'obtention de la coordination d'un réseau de coopération décentralisée sur le thème de la démocratie locale.

Malgré ces conflits et les rejets du BP, à mesure que ce dispositif circule, dans le temps et dans l'espace, son contenu politique s'élargie. Nous pouvons dire que, une fois que le BP s'insère dans l'agenda international, il passe à être adopté par des individus, des groupes et des institutions portant différents projets politiques, de gauche et de droite – pour utiliser un clivage simple. Comme on le verra dans le Chapitre V, la Banque Mondiale est, de nos jours, l'un des promoteurs les plus incisifs du BP. Or, en Afrique, le rôle des organisations internationales et de la coopération étrangère est déterminant pour les expériences. Il est également important de mentionner que le PT à Porto Alegre a aussi entretenu des relations ambigües avec la Banque Mondiale. Dans le Chapitre III, nous présenterons la manière dont la mairie utilise les institutions internationales pour légitimer le BP vis-à-vis de l'élite conservatrice de Porto Alegre. Dans son processus de circulation, le contenu idéologique du BP a subi une dilution, mais cette élasticité du dispositif a aussi facilité sa circulation à l'échelle globale, de Porto Alegre à Chengdu, en Chine, en passant par Lima, New York, Paris et Dakar.

### 1.7. La structure et l'organisation de la thèse

La diffusion du BP est un processus vaste et complexe qui caractérise les relations internationales et les politiques publiques contemporaines. Le matériel recueilli dans divers pays au cours de ces six années de recherche a permis de cumuler d'amples informations à partir de sources primaires. Le choix a été d'écrire une thèse concise, portant principalement sur le processus de diffusion internationale du BP. **Pour cette raison, le texte ne présente pas de descriptions contextuelles détaillées de chaque ville, pays ou région**. Les réflexions primaires constituent la principale source d'information de cette thèse. Le lecteur trouvera peu de passages extraits de sources secondaires, puisque, dans le cas d'un travail inédit, la proposition était de reconstruire le processus à partir des matériaux recueillis par nous-mêmes.

Le choix a été de présenter cette thèse en suivant une structure qui dissocie les concepts, présentés dans le Chapitre II, et l'empirie, présentée dans les chapitres suivants. Le récit est une description du processus de la diffusion du BP, intégrant des chapitres narratifs,

composés à partir des sources recueillies sur le terrain, sur des cas municipaux, régionaux et nationaux. Le Chapitre V intègre en revanche analyse et empirie, afin d'expliquer le *« tipping-point »* du BP au niveau international. Nous présentons les individus et les institutions qui ont participé à ce phénomène, les espaces dans lesquels ils opèrent, les formes d'action et les mécanismes qui interviennent dans la diffusion. Nous avons intégrés des extraits d'entretiens qui ont été recueillis – comme d'autres documents – en quatre langues différentes (portugais, espagnol, français et anglais). Pour faciliter la lecture, nous avons traduit toutes les citations en français. Certains entretiens sont anonymes ; ce choix a été fait afin de préserver l'identité des auteurs de façon à les protéger, en assurant la confidentialité de leurs déclarations.

Le chapitre suivant est théorique et conceptuel. Nous y présentons les concepts utilisés dans cette thèse pour la compréhension du processus de diffusion. Dans un premier temps, nous différencions les principaux mouvements du processus : la circulation, la diffusion et le transfert. Ensuite, nous présentons les différentes institutions qui influencent la diffusion. Puis, nous exposons les catégories élaborées pour l'analyse des acteurs individuels et, enfin, nous énumérons les mécanismes qui opèrent tout au long du processus.

Le troisième chapitre ouvre la partie empirique de la thèse. Il s'agit de la partie qui décrit le macro-processus de la diffusion. La trajectoire internationale de Porto Alegre est présentée avec deux autres cas, celui de Belo Horizonte et celui de Recife. Il s'agit là de la genèse du processus de diffusion. Ensuite, le quatrième chapitre est consacré exclusivement à l'analyse de deux réseaux transnationaux qui agissent dans le processus. Le cinquième chapitre clôture la deuxième partie, en analysant le moment où le BP gagne en légitimité internationale et commence à se répandre massivement. Dans ce chapitre, nous analysons quatre institutions internationales : le FSM, l'ONU, l'Union Européenne et de la Banque Mondiale.

La dernière partie, composée de deux chapitres régionaux et d'une conclusion, présente le dénouement du mouvement de la diffusion internationale du BP. Le sixième chapitre traite de l'adoption du BP de Porto Alegre par Villa El Salvador (à Lima) et de son transfert à l'échelle nationale péruvienne, puis présente le même mouvement du BP vers Cotacachi, en Équateur. Le septième chapitre décrit la diffusion du BP en Afrique Subsaharienne. Le dernier chapitre passe en revue les principaux éléments de cette thèse, présente de nouvelles pistes pour les prochaines recherches et propose une lecture de la signification de la diffusion massive du BP et de ses scénarios possibles pour l'avenir. Les éléments post-textuels sont composés d'un épilogue et d'annexes. Dans l'épilogue, nous

présentons des considérations synthétiques sur un nouveau terrain de diffusion du BP – les États-Unis –, afin de montrer comment des éléments rencontrés dans notre recherche se sont reproduits dans le cas nord-américain. Enfin, les annexes servent de support à l'argumentation des divers chapitres de la thèse. Six annexes sont présentées : la première est méthodologique, la deuxième décrit les notes de terrain, la troisième recense des extraits de journaux traitant de la dimension internationale du BP de Porte Alegre, la quatrième rassemble un certain nombre de documents, la cinquième présente différentes images et la sixième contient la liste des 125 entretiens, avant les références bibliographiques.

# Chapitre II :

# Les dynamiques du processus de diffusion : institutions, individus et mécanismes

## Introduction

Progressivement, les expériences de BP se multiplient. Dans ce processus, on peut distinguer deux mouvements. On observe à la fois de nouveaux mouvements d'adoption et d'autres d'abandon. En outre, les éléments qui circulent au sein des expériences de BP sont multiples, de sorte qu'il existe un effet de diffusion produisant des copies, des émulations, des synthèses et des cas hybrides. Une fois ces flux de BP constatés de par le monde, et la circulation du dispositif définie comme objet de recherche, la première difficulté qui apparait est de répondre à la question suivante : comment comprendre les dynamiques du processus de diffusion internationale du BP ? Ce chapitre propose une approche qui permet d'appréhender la trame complexe des flux et des relations qui ont composé et continuent de composer ce processus. En physique, la dynamique constitue une branche de la mécanique qui étudie les mouvements et ses relations avec les forces qui les produisent. Il en va de même dans cette thèse de doctorat, dans la mesure où nous cherchons à comprendre les différentes échelles de circulation du BP, ses acteurs ainsi que ses mécanismes.

Ce chapitre porte sur deux dimensions : l'une théorique et l'autre conceptuelle. Les concepts sont au cœur de la recherche qualitative, constituant un cadre polysémique, traversé par des querelles entres auteurs et courants de pensée – impliquant bien souvent un certain degré de normativité. Comme présenté dans l'introduction, les études sur les démocraties et, en particulier, celles sur la participation sociale, reflètent généralement bien cela. De la même manière, le champ de la diffusion n'échappe pas à cette dynamique. Tout au long de ce chapitre, différents concepts seront présentés.

La première partie présente le concept de BP, alors que la deuxième traite de la circulation internationale et de ses variations. La troisième partie fait état des divers acteurs et espaces présents dans le processus de circulation. La quatrième conceptualise les individus et la dernière se rapporte à l'ensemble des mécanismes identifiés tout au long du processus.

## 2.1 Le concept de Budget Participatif : un objet en circulation

L'univers des BP est large et hétérogène. Dans les expériences, nous avons identifié des variations d'au moins six natures différentes. Il s'agit de différences en termes d'intensité, d'échelles, de dispositifs normatifs, de techniques, de technologies ou encore d'idées. Il existe, par exemple, des dispositifs délibératifs, tandis que d'autres ne sont que consultatifs. De même, certaines pratiques se font au niveau municipal, alors que d'autres se mettent en place au niveau de l'État, de la région ou de la province, c'est-à-dire à une échelle plus grande que celle de la municipalité. Dans certains cas, les BP ont été réglementé par la loi, certains possèdent des règlements internes et d'autres non. Dans les BP, les combinaisons techniques sont très nombreuses, que ce soit dans la méthodologie de la participation (cyclique, micro-locale, centrale, représentative, etc.), dans la forme de la participation (en présentiel, par téléphone ou numérique) ou dans le savoir-faire administratif utilisé. De surcroît, de nombreuses expériences utilisent également des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans les processus participatifs.

Au-delà des dimensions concrètes du BP, il existe une dimension abstraite. Il s'agit de la dimension des idées, comprise dans le sens donné dans la littérature des politiques publiques (Hall, 1993 ; Howlett, 2000 ; Majone, 1996 ; Rose, 1991 ; Palier et Surel, 2005), c'est-à-dire comme des principes, des croyances, des visions du monde, etc. Dans cette catégorie, on peut également inclure la dimension du projet politique (Dagnino, Olivera et Panfichi, 2006) mené à bien par ceux qui défendent et promeuvent le BP. Lorsque l'on étudie les processus de diffusion, il est indispensable de prendre en considération cette dimension intellectuelle des politiques publiques, comme la définissent Palier et Surel (2005). La circulation d'une politique publique implique inévitablement des mouvements d'adaptation et de traduction. Comme le soulignent Ganuza et Baoicchi (2012), le BP est une politique malléable, dans le sens où différentes significations, parfois ambigües, peuvent être attribuées au dispositif, ce qui facilite ses voyages d'une institution à une autre. En effet, si le BP est né à Porto Alegre – au croisement des idées des mouvements sociaux et de celles du gouvernement du Front Populaire du PT –, ce dispositif de participation a été réapproprié par plusieurs individus, partis et institutions. De nos jours, le BP est utilisé pour défendre des idées de natures distinctes. Cela signifie qu'il peut être défendu comme, d'une part, un dispositif de transformation sociale ou, d'autre part, comme un instrument technique de gestion, apte à garantir une « bonne gouvernance » dans le cadre de l'administration publique. La dimension de l'idée ne sera pas analysée de façon isolée et ne fera donc pas

l'objet de cette étude. Pour autant, la variation des idées dans le cadre du BP sera observée au travers des différentes traductions qui ont été réalisées au cours des transferts.

La définition du BP proposée dans cette thèse est une définition minimaliste. En ce sens, elle considère le dispositif comme **une politique publique destinée à inclure la société dans le processus d'allocation du budget public.** Cette façon de comprendre le BP permet d'inclure et de parcourir la diffusion dans plusieurs cas hétérogènes et distribués dans les trois continents étudiés. L'objectif de cette définition est donc analytique et positive, excluant les objectifs normatifs. Or, le minimalisme conceptuel permet de mieux comprendre le large processus de circulation internationale du BP.

### 2.2 La conceptualisation de la diffusion des politiques publiques

Les définitions de la diffusion présentes dans la littérature sont variées et se focalisent sur le processus, les causes et la dimension communicative du phénomène. Dans cette partie, nous inclurons des éléments provenant des trois définitions trouvées dans les études sur la diffusion et le transfert.

Dans leurs études sur le transfert des politiques publiques, Dolowitz et Marsh s'inspirent d'une série de travaux portant sur l'apprentissage et la convergence, amorcés au début des années 1990 (Bennett, 1991 ; Rose, 1991), et développent leur concept autour de la dimension de processus. L'étude classique d'Everett Rogers (2003) sur la diffusion des innovations définit le phénomène à partir de la communication établie avec les adoptants et des messages qui circulent dans ce flux[20]. Dans la littérature, la définition proposée par Rogers est l'une des plus adoptées. Dans le cadre spécifique de la diffusion des démocraties et des économies de marché, Simmons, Dobbin et Garrett (2008) conçoivent le phénomène à partir des conditions qui influencent les adoptants. Le tableau ci-dessous présente les trois définitions.

[20] Everett Rogers a développé une étude sur la diffusion des innovations, publiée pour la première fois en 1962 et rééditée plusieurs fois, devenant un classique dans le domaine.

| Auteur(s) | Définition |
|---|---|
| **Dolowitz et Marsh** | le processus par lequel la connaissance des politiques publiques, des arrangements administratifs, des institutions et des idées d'un système politique (du passé ou du présent) est utilisée pour développer des politiques publiques, des arrangements administratifs, des institutions et des idées dans un autre système politique (2000, p. 5). |
| **Rogers** | le processus par lequel une innovation est communiquée, au fil du temps, par l'intermédiaire de certains canaux pour les membres d'un système social. C'est une forme spécifique de communication, dans laquelle les messages sont associés à de nouvelles idées (2003, p. 5). |
| **Simmons, Dobbin et Garrett** | la diffusion internationale de politiques publiques se produit quand les décisions politiques d'un gouvernement d'un pays donné sont systématiquement conditionnées par les choix préalablement réalisés dans d'autres pays (parfois avec la médiation du comportement des Organisations Internationales ou d'acteurs privés et d'organisations) (2008, p. 7). |

**Tableau 2.1** : Définitions de la diffusion et du transfert

Les concepts mentionnés ci-dessus peuvent être complémentaires et permettent d'extraire un ensemble de trois éléments pertinents pour l'analyse : 1) La diffusion peut être comprise comme un processus ; 2) qui implique la communication d'idées et de solutions pour l'action publique ; 3) et qui peut impliquer des acteurs de natures différentes.

Dans cette recherche, le mouvement sera analysé à partir de trois éléments. Le phénomène étudié dans cette thèse peut être compris comme **un processus – médié ou pas –, à partir duquel un élément, ou un ensemble d'éléments, d'ordre politique (idées, paradigmes, institutions, solutions pour l'action publique, dispositifs normatifs, programmes, modèles, technologies, etc.), situé quelque part, dans le temps et dans l'espace, passe à être adopté ailleurs.**

La diffusion n'est pas nécessairement linéaire, elle est fréquemment traversée par divers acteurs et des flux d'éléments distincts ; le temps d'adoption varie également. Pour analyser le phénomène, il est indispensable de le fragmenter. Pour ce faire, nous avons différencié trois niveaux de diffusion : global, régional et national. Nous pouvons aussi distinguer le mouvement en processus de trois natures différentes : la circulation, la diffusion et le transfert. La circulation est le mouvement le plus large, qui s'étend sur le long terme. La diffusion fait référence à un ensemble de flux de moyenne portée, qui, dans cette recherche, correspond à l'adoption collective d'une politique publique à un moment donné. Et, comme nous le verrons plus loin, les transferts sont des mouvements spécfiques de l'adoption. Dans cette thèse, nous proposons d'étudier la diffusion en prenant en considération ces différents niveaux et processus.

### 2.2.1. Un mouvement circulaire

La circulation internationale des politiques publiques en général, et plus particulièrement du BP, peut être conçue comme un mouvement large, dans le temps et dans l'espace, et dans lequel une politique publique est impliquée. Le terme « circulation » est surtout présent dans le débat français, dans diverses disciplines des sciences humaines (notamment en histoire, dans les études sur les cultures). Par exemple, Thierry Delpeuch (2009) traite de la circulation des solutions pour l'action publique. La circulation peut s'exprimer par l'intermédiaire de vagues, comprenant des dynamiques de flux et de reflux, comme le soutient Samuel Huntington dans son étude sur les processus de diffusion des démocraties (1993)[21].

Cela signifie que, dans le cas du BP notamment, il est possible d'avoir une situation de flux dans laquelle la politique de gouvernance participative se met aujourd'hui en place dans certains endroits. L'inverse est également possible, puisqu'il peut y avoir des mouvements de reflux, qui correspondent à l'abandon du BP, comme cela s'est produit ces dernières années dans des municipalités brésiliennes, telles que São Paulo (2005) et Recife (2013). Tout au long du mouvement de circulation, les expériences ne s'appliquent pas forcément de la même manière que le modèle original – Porto Alegre – ; elles peuvent au contraire recevoir des influences provenant de sources variées. Le processus d'apprentissage se confond, en rendant ainsi possible l'émergence de différentes dynamiques, comme par exemple lorsque la Banque Mondiale évalue les expériences du BP au Pérou, existant depuis les années 2000, et fait ensuite des suggestions pour améliorer le dispositif.

### 2.2.2 La diffusion et ses régions

La notion de diffusion est probablement la plus utilisée dans le débat. En dépit de la polysémie du terme, tel qu'on le trouve dans la littérature, nous entendons ici par diffusion un phénomène d'adoption collective. L'idée de diffusion peut être associée à la notion de *clusters*, c'est-à-dire des groupes de gouvernements infranationaux de pays situés dans une même région. Dans ce cas, nous pouvons penser à différents flux de diffusion qui se déplacent dans le temps ou dans l'espace et qui peuvent être divisés et reconnus, à l'instar des diffusions qui ont eu lieu en Amérique latine et en Europe. Dans un premier temps, le BP

[21] Huntington (1993) utilise le terme diffusion pour faire référence à ce phénomène.

s'est étendu à l'Afrique et, dans un second temps, il est arrivé en Asie puis en Amérique du Nord.

### 2.2.3 Les transferts : déplacements ponctuels

Ancrée dans les débats anglo-saxon et français, la notion de transfert fait ici référence à un mouvement précis, dans lequel une politique publique se déplace, dans le temps et dans l'espace, d'un endroit à un autre, comme par exemple de Porto Alegre vers Maputo (Mozambique). Même si, entre les différents courants, il existe une querelle sur les concepts, de même qu'une incertitude sur leurs définitions – dans la mesure où ils sont bien souvent employés comme synonymes, et ce de façon aléatoire –, les transferts désignent le même phénomène : le déplacement dans le temps et dans l'espace d'une idée, d'une politique publique ou d'une innovation.

Dans cette thèse, les trois concepts (circulation, diffusion et transfert) sont conçus comme faisant partie d'une échelle dans laquelle la notion de circulation devient l'hyperonyme des deux autres, faisant de la diffusion un passage intermédiaire.

## 2.3. Acteurs et espaces dans les processus de diffusion

Le processus de circulation est traversé par différents acteurs : des individus, des institutions et des réseaux. Ces acteurs interagissent dans divers espaces et se confondent bien souvent avec les espaces eux-mêmes. C'est par exemple le cas lorsqu'un réseau ou une ville organise un événement, devenant à la fois acteur et espace. Dans cette partie, nous allons présenter ces différents acteurs. L'analyse décrira des acteurs qui sont constamment en contact et en interaction. Nous traiterons d'abord des institutions internationales, puis des institutions infranationales et, enfin, des espaces transnationaux de circulation.

### 2.3.1. Les Institutions internationales

De nos jours, les institutions internationales opèrent au travers d'actions situées à deux ou plusieurs niveaux (international, national et infranational)[22]. La promotion de

[22] Concernant l'action institutionnelle à différents niveaux, voir : Putnam (1988) ; Hooges et Mark (2001) ;

politiques publiques internationales est fréquente (Nay et Petiteville ; 2006) et celles-ci comprennent à la fois des opérations de maintien de la paix, l'éradication de la pauvreté urbaine ou encore les politiques de lutte contre le SIDA[23] ou pour la protection des réfugiés. Le BP n'échappe pas à la règle. L'ONU, la Banque Mondiale et l'Union Européenne, de même que les agences de coopération nationales de différents pays (Allemagne, Suisse et Norvège) ont fait, de façon systématique et directe, des interventions pour la promotion du BP auprès des gouvernements infranationaux. Cette recherche prend donc en compte l'influence des institutions internationales et des Agences de Coopération Internationale dans le processus de diffusion du BP.

Un ensemble d'acteurs internationaux organisés jouent – chacun à leur façon – des rôles importants dans le processus de circulation du BP. Ces acteurs travaillent tantôt en coopération, tantôt en concurrence. Nous avons identifié un ensemble de trois acteurs collectifs organisés ; tous trois pouvant être considérés comme internationaux. Il s'agit des Organisations Internationales (OI), comprises dans leur système complexe, comme l'ONU et la Banque Mondiale ; des Organisations Non-Gouvernementales Internationales (ONGI), comme le Centre International de Gestion Urbaine (CIGU) en Équateur, ou Environnement et Développement pour le Tiers Monde (ENDA) au Sénégal ; et, enfin, des Associations Internationales (AI), organisées en réseaux formels ou informels, tels que le réseau Forum des Autorités Locales pour l'Inclusion Sociale et la Démocratie Participative (FAL) ou les Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU).

Il existe des liens entre ces acteurs, comme par exemple dans le cas de la Banque Mondiale qui agit au travers de relations avec des acteurs infranationaux et non-gouvernementaux. En effet, les politiques qui ont pour objectif la promotion du BP révèlent par exemple l'ampleur et la capillarité de l'institution (c'est-à-dire que cela s'étend, par exemple, de Washington aux micro-territoires des pays dans lesquels elle agit). Cela signifie que les actions promues par la Banque Mondiale, dans des régions comme l'Afrique Subsaharienne, font partie d'une dynamique de diffusion, tendant à être idéalisées et gérées depuis Washington, tandis que, lorsqu'elles arrivent dans les gouvernements infranationaux, leur mise en place est la plupart du temps gérée par des partenaires locaux, des Organisations Non-Gouvernementales Internationales, des Organisations de la Société Civile (OSC) et des consultants internationaux.

---

Dezalay et Garth (2003) et Porto de Oliveira (2010).

[23] Le Brésil – par l'intermédiaire de l'Agence brésilienne de coopération et d'autres partenaires – a construit une industrie de rétroviraux au Mozambique.

### 2.3.2 Les institutions infranationales

Les institutions infranationales sont à la fois des adoptants du BP et ses promoteurs. En général, il s'agit de collectivités territoriales, de communautés rurales, de municipalités, d'États, de provinces et de régions. Les institutions infranationales impliquées dans le processus de circulation du BP sont essentiellement les municipalités, comme dans le cas de Porto Alegre et de Villa El Salvador (Pérou), mais il y a également les collectivités rurales de Fissel (Sénégal) et de Makhado (Afrique du Sud), ou encore la région Poitou-Charentes (France). Dans certains cas, le promoteur est l'État lui-même, comme au Pérou, en République Dominicaine et en Équateur, où le BP est devenu une loi nationale, et a même été inscrit dans la Constitution de ces deux derniers pays.

Les institutions infranationales interviennent régulièrement dans la sphère internationale. Parmi les différentes formes d'intervention, on trouve l'articulation en réseaux, l'action directe et la coopération. Les Associations internationales de villes – comme le Forum des Autorités Locales pour l'Inclusion Sociale (FAL), les Cités et les Gouvernements Locaux Unis (CGLU), les réseaux *Mercocidades* ou *Metropolis* – constituent des formes d'intervention internationale des villes, qui sont également des lieux de transfert d'idées sur les politiques de gouvernance participative. Qui plus est, elles maintiennent aussi un dialogue permanant avec les institutions internationales et participent à des programmes financés par ces dernières.

Par ailleurs, il existe des institutions situées sur place, à savoir, les Organisations de la Société Civile, qui agissent au niveau micro-local et jouent un rôle important dans le processus de circulation du BP, surtout lors de sa réception. Des organisations comme la Fédération d'Organisations pour l'Assistance Sociale et l'Éducation (FASE), à Recife, ou le Centre d'Études et de Promotion du Développement (Desco), à Villa El Salvador, ou encore Planact, en Afrique du Sud, ont toutes été impliquées dans le suivi ou le développement du modèle du BP. Leur action est avant tout locale, à l'inverse des Organisations Non-Gouvernementales Internationales.

### 2.3.3. Les espaces transnationaux de la circulation

Les espaces de rencontre sont essentiels pour les processus de circulation internationale du BP. Il est important de mobiliser l'apport de Marcus, avec l'idée de terrain multi-situé

(1995), et surtout celui d'Hassenteufel (2006) qui insiste sur l'observation directe des espaces dans lesquels les politiques publiques circulent et les opérateurs de la diffusion agissent. Dans cette thèse ils sont appelés « espaces transnationaux », du fait de la diversité de provenance de leurs participants. Les événements, les séminaires, les forums, et autres espaces de rencontre, qui réunissent des acteurs issus de plusieurs pays et institutions, sont cruciaux pour que de nouvelles idées, agendas et intérêts puissent voir le jour et être ensuite mis en place. Ces espaces, marqués par leur nature transnationale, apparaissent comme des espaces de discussion, d'innovation et de coordination de l'action, en relation avec la circulation du BP.

Bien souvent, les espaces, les événements et les réseaux se confondent entre eux. Le premier – l'espace – consiste en un lieu d'action et de discussion, le deuxième – l'évènement – est un moment ponctuel qui marque l'histoire du processus ou en modifie la trajectoire, et le troisième – le réseau – concerne les structures de liens entre les acteurs qui participent à ces espaces et à ces événements, de même qu'entre ces derniers et d'autres acteurs qui n'y participent pas. Nous n'analyserons pas systématiquement chacun de ces éléments. Les concepts permettent d'identifier les moments importants du processus, qui seront traités tout au long des chapitres suivants.

À Porto Alegre, le I$^{er}$ Séminaire International sur la Démocratie Participative (1999) a été important, car il a rassemblé des acteurs d'Amérique Latine, d'Europe et d'Afrique, et a lancé un agenda précurseur sur le thème. Peu de temps après, en Amérique Andine, à Villa El Salvador, a eu lieu le I$^{er}$ Séminaire International sur le Budget Participatif, renforçant le thème dans la région andine. Les Forums Sociaux Mondiaux – à Porto Alegre –, ou européens – à Paris et à Saint-Denis –, ou encore, lors des éditions africaines – à Nairobi ou à Dakar – ont permis d'augmenter la diffusion mondiale et régionale du BP.

## 2.4. La dimension des individus dans les processus de circulation internationale des politiques publiques

« La diffusion du BP dans le monde est
due à cinq personnes »

*Un consultant international*[24]

La diffusion du BP fait partie d'une trame complexe de relations établies entre une pléthore d'acteurs qui participent à celle-ci, à divers moments et dans différents espaces. L'action des individus et leur circulation entre les diverses institutions sont toutes deux essentielles à ce processus. Un groupe diversifié d'individus participe à la promotion, la légitimation, la médiation et l'adoption du BP. Les individus impliqués dans ce processus de circulation du BP sont en général liés aux politiques publiques des gouvernements infranationaux. Ce sont des Maires, des secrétaires, des cadres municipaux, des académiciens (urbanistes, politologues et sociologues), des cadres d'Organisations Internationales, des cadres d'ONG, des militants, etc. Il s'agit d'un corps d'individus qui, pendant le processus, transitent et agissent dans plusieurs institutions.

Dans cette thèse, nous n'établirons pas une taxinomie de tous les individus impliqués dans le processus de diffusion internationale du BP. À partir du travail de terrain, nous avons suivi quelques individus dont le rôle dans le processus a été considéré comme important. Nous chercherons à comprendre la nature de l'action individuelle, son incidence sur la diffusion et la façon dont elle peut se démarquer en s'articulant avec d'autres agents politiques, à l'instar des institutions. Il s'agit là d'un élément important pour la littérature du champ de recherche sur la diffusion ; et cette thèse se propose de poursuivre dans ce sens.

La littérature mobilise diverses catégories pour comprendre l'action individuelle en jeu dans les phénomènes politiques. Du fait de la grande hétérogénéité des acteurs, des champs d'action et des formes d'action, il est cependant difficile d'avoir recours à un courant de recherche plutôt qu'à un autre. Afin de rendre compte de cette complexité, nous avons cherché une solution à partir de la lecture des débats sur l'action des individus, présentés dans le domaine des politiques publiques, dans l'étude des relations internationales et dans les théories des mouvements sociaux. Il s'agit de domaines qui dialoguent très rarement entre

[24] Entretien anonymisé avec un consultant international, réalisé à Porto Alegre, en 2011.

eux ; mais, lorsqu'ils sont associés les uns aux autres, ils peuvent offrir des ouvertures pour l'étude des phénomènes politiques contemporains.

Dans bien des cas, l'action individuelle dans le champ politique est analysée à partir de l'action des élites. C'est notamment le cas de l'étude pionnière de Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca et Roberto Michels, avec leur célèbre « Théorie des élites ». Comme l'a montré Lipsky, dans son livre *Street level Bureaucracy* (2010), l'action des individus joue également un rôle à l'autre extrémité des politiques publiques.

L'analyse des politiques publiques est marquée par le concept d'entrepreneur de politiques publiques, tel qu'il a été élaboré par John Kingdon (1985) pour désigner les individus essentiels au processus d'élaboration de l'agenda. Dans les relations internationales, Peter Haas (1992) a développé le concept de « communautés épistémiques », afin de comprendre le rôle des « spécialistes du savoir », agissant avant tout dans le domaine scientifique et dans la coordination de la politique globale. Pour sa part, Sidney Tarrow (2005) présente la notion de « *broker* », une sorte d'individu qui sert de point de connexion entre des mouvements de contention transnationale.

Les catégories désignées considèrent des types spécifiques d'individus, caractérisés essentiellement par la nature de l'action qu'ils exécutent à certains moments des processus politiques – qu'ils soient à l'intérieur du pays ou internationaux. L'analyse de l'action individuelle peut augmenter son potentiel explicatif si l'on prend en compte non seulement la forme de l'action mais aussi les attributs des individus ainsi que l'espace dans lequel ils opèrent.

Il est difficile d'établir des ensembles d'attributs qui caractérisent des types d'individus, car, durant le processus, nombre d'entre eux exercent plus d'une fonction. Dans certains cas, les individus peuvent être des académiciens qui quittent l'université et deviennent, par la suite, cadres dans des Organisations Internationales. Dans d'autres cas, ce sont des individus qui développent différentes activités de façon parallèle, agissant à la fois en tant que consultants et en tant qu'académiciens. De surcroît, il y a une dimension importante concernant la continuité de l'action, car il existe des individus qui travaillent avec le BP depuis le début du processus, dans les années 1990, ou qui rentrent à un moment donné et poursuivent jusqu'à la fin, alors que d'autres ne jouent qu'un rôle ponctuel.

Nous pouvons toutefois repérer au moins quatre dimensions qui distinguent les individus et leur action : 1) Le champ d'action (institutionnel/extra-institutionnel) ; 2) La durée de l'action dans le processus (ponctuelle/continue) ; 3) La portée de l'action

(globale/locale/interrégionale/régionale) ; et 4) La nature de l'action (médiation ou *brokerage*, support technique, appui financier, etc.).

À partir de ces éléments et de la littérature actuellement disponible, nous pouvons définir trois types d'acteurs, afin de comprendre la diffusion internationale du BP : les « ambassadeurs » du BP, les « paradiplomates » et les « preneurs » du BP. Il s'agit d'un ensemble de catégories analytiques élaborées pour distinguer l'action individuelle ou l'*agency* humaine dans le processus de diffusion. Ces catégories permettent de réaliser une sociologie plus fine des opérateurs transnationaux du transfert.

- Les « ambassadeurs » du BP constituent l'échelon supérieur qui promeut en permanence cette politique publique. Ils sont déterminants pour insérer le BP dans l'agenda des institutions locales, nationales et internationales. Un ensemble d'attributs spécifiques les caractérisent : 1) ils ont une autorité sur le BP, qui peut être de nature politique, technique ou d'ordre de la connaissance ; 2) ils promeuvent le BP indépendamment de l'institution dans laquelle ils travaillent ; 3) ils mènent une action continue tout au long du processus. Ce sont des individus qui agissent à l'intérieur des municipalités, en tant que Maires, secrétaires, académiciens (urbanistes et sociologues), cadres d'Organisations Internationales, cadres d'ONG, etc. Ils opèrent soit à l'intérieur soit à l'extérieur des institutions. Les « Ambassadeurs du BP » peuvent jouer un rôle d'entrepreneurs de politiques publiques mais aussi de médiateurs, car ils promeuvent le BP à l'étranger lors d'événements, en tant que consultants techniques et en agissant dans des Organisations Internationales, des ONG et des municipalités, sans avoir nécessairement de liens formels avec ces institutions. Les « ambassadeurs du BP » sont également des représentants et des militants de la cause de la démocratie participative.

- Les « paradiplomates »[25] sont des individus qui possèdent des connaissances spécialisées sur le BP. Ce sont des opérateurs de transferts car ils élaborent les modèles qui seront mis en place, ils font des cours de formation et ils produisent le matériel technique. Ce sont des facilitateurs puisqu'ils jouent un rôle essentiel en « faisant passer » le BP d'un contexte à un autre.

[25] La notion s'inspire d'Aldecoa et Keating (1999) et de Porto de Oliveira (2010).

- Les « preneurs » du BP sont ceux qui, d'une part, jouent un rôle de preneurs ou d'adoptants et, d'autre part, aident à l'introduction du BP dans un système politique donné, c'est-à-dire que ce sont des individus qui emmènent le BP de l'extérieur vers l'intérieur. Leur appellation s'inspire de la notion de « preneurs de normes » (*norm taker*), présente dans la littérature des relations internationales pour désigner les États qui adoptent les règles du droit international (Krasner, 1977). Ce sont des individus qui peuvent travailler dans des institutions, des gouvernements locaux ou des Organisations Internationales. Les preneurs peuvent être des Maires qui adoptent le BP, ainsi que des cadres qui introduisent le dispositif dans l'agenda des institutions. De plus, il existe aussi les acteurs locaux qui contribuent à « encourager », c'est-à-dire à adopter ou à recevoir le BP.

Les types d'individus mentionnés ci-dessus opèrent de manière intense et continue, mais variable tout au long du processus. Ils ont les connaissances spécialisées et sont, la plupart du temps, des acteurs occupant une position importante dans les réseaux transnationaux, dans la mesure où ils relient les personnes entre elles et influent sur le contenu des informations qui circulent au niveau international. Les individus qui participent au processus de circulation internationale du BP sont très nombreux et, comme nous l'avons déjà mentionné dans cette recherche, ils ne seront pas traités dans leur totalité. Tout au long de l'analyse, nous présenterons les individus représentatifs des différentes catégories, et dont l'action sera décrite dans les chapitres suivants, en nous attachant essentiellement aux ambassadeurs du BP.

### 2.5. Les mécanismes causaux

Dans ses différents niveaux et dynamiques, la circulation est facilitée par un ensemble de stimulations qui interviennent tout au long du processus. Il s'agit de forces transformatrices – appelées mécanismes causaux – qui, en fonction d'un ensemble de conditions initiales, produisent des effets déterminés (Weyland, 2006, p. 58). Pour être plus précis, James Mahoney définit les mécanismes causaux comme « une entité qui ne peut pas être observée et qui, lorsqu'elle est activée, produit un résultat intéressant » (2001, p. 508). La notion proposée par Mahoney implique deux éléments. Le premier correspond au fait que, si le mécanisme causal opère, cela est suffisant pour produire un résultat intéressant. Le deuxième réside dans le fait que les mécanismes soient des entités non observées, dans la

mesure où il s'agit de « relations ou de processus postulés, dont le chercheur imagine l'existence ; ces mécanismes ne font pas référence à un ensemble particulier de conditions empiriques » (Mahoney, 2001, p. 581).

Si le deuxième élément est pertinent pour l'analyse de la diffusion, ce n'est pas le cas du premier. L'idée de la suffisance est problématique car les mécanismes sont appliqués dans des contextes différents. Selon Kurt Weyland, « les mécanismes causaux ne produisent pas nécessairement le même résultat final dans toutes les circonstances ; au contraire, ceux-ci tendent à faire valoir différents résultats dans des situations différentes » (Weyland, 2006, p. 59). Pour utiliser une métaphore, un ouragan peut détruire des maisons entières mais laisser en même temps les arbres intacts (Weyland, 2008, p. 59). Concrètement, cela signifie que l'induction internationale peut être suffisante pour réaliser le transfert du BP au Mozambique, mais cela n'est pas forcément le cas pour son pays voisin, l'Afrique du Sud. Considérant l'hétérogénéité contextuelle des différents endroits où le BP a été diffusé, il convient ici de définir la notion proposée par Mahoney.

Les mécanismes causaux sont donc compris comme **des relations ou des processus postulés par le chercheur, qui, lorsqu'ils sont activés, peuvent produire un résultat intéressant pour comprendre le phénomène analysé**. En d'autres termes, les mécanismes sont des entités qui facilitent la diffusion et le transfert, mais ils ne sont pas forcément suffisants pour que le phénomène se produise. Il convient de souligner que la diversité contextuelle est un élément important, non seulement pour augmenter l'inventaire des mécanismes causaux qui se produisent dans les processus de diffusion, mais aussi pour les tester.

La réalisation d'une analyse du phénomène à partir de la notion de mécanismes causaux doit se faire avec précaution. L'emploi des mécanismes causaux comme entité explicative n'implique pas une vision mécaniciste des phénomènes politiques. Les frontières entre les mécanismes ne sont pas clairement délimitées et ceux-ci opèrent individuellement dans les processus. Il existe une pluralité de mécanismes en action dans différents cas, ce qui implique une complexité causale. À ce titre, la combinaison de plus d'un mécanisme peut entrainer un effet particulièrement intéressant.

Dans la littérature portant sur la diffusion, on trouve des auteurs travaillant dans les mouvements sociaux ou dans les politiques publiques, qui utilisent la notion de mécanisme. En étudiant la diffusion des mouvements sociaux, Givan, Roberts et Soule (2010, p. 9) montrent que les mécanismes peuvent être classés en trois catégories : les relationnels, les non-relationnels et ceux qui passent par des intermédiaires. Ces auteurs utilisent une

définition fine et complète des mécanismes, compris comme le type de communication qui conduit à la diffusion. Les études sur l'action collective transnationale ont identifié des mécanismes particuliers comme le « *brokerage* » (Tarrow et Mcadam, 2004), la « *Scale-Shift* » (Tarrow et Mcadam, 2004 ; Tarrow, 2010) – mentionnée plus haut –, l'effet boumerang (Keck et Sikkink, 1997), l'internalisation (Della Porta et Tarrow, 2004), et tant d'autres[26]. Simmons, Dobbin et Garrett (2008) sont plus précis en désignant quatre mécanismes qui opèrent dans le processus de diffusion internationale de la démocratie libérale et des économies de marché : la coercition, la compétition, l'apprentissage et l'émulation. En ce sens, les mécanismes correspondent à différents processus qui conduisent à un résultat intéressant.

Dans cette thèse, la notion de mécanisme sera utilisée conformément à la définition proposée ci-dessus. Cependant, nous la complétons avec l'apport de la littérature spécifique, de sorte qu'ici la notion de mécanismes est une synthèse des trois contributions. Les mécanismes ne sont pas nécessairement indépendants, dans la mesure où, s'ils opèrent parfois individuellement, ils peuvent aussi se produire de façon imbriquée, avec plus ou moins de présence selon les cas, ou encore en agissant à différents moments dans la trajectoire de la diffusion. Ici, nous avons distingué un ensemble de mécanismes causaux que nous allons traiter dans les paragraphes suivants.

**La construction :** L'élaboration de ce mécanisme vient de l'approche sociologique de la diffusion, qui insiste sur le processus de construction sociale (Strang et Meyer, 1993 ; Simmons, Dobbin et Garrett, 2010, p. 31 ; Strang et Soule, 1998). Dans la littérature sur ce thème, on trouve trois arguments particulièrement importants pour expliquer l'élaboration de cette catégorie. Le premier relève de la production de théories, de paradigmes et de thèses, en tant que mécanismes de diffusion, dans la mesure où cette production implique des relations de cause à effet (Strang et Meyer, 1993, p. 498 ; Hall, 1993). Les arguments normatifs présents dans la littérature technique et académique en constituent un exemple ; c'est notamment le cas du fait que le BP promeuve la justice sociale, la lutte contre la corruption, etc. Le deuxième argument repose sur l'idée de prestige d'une pratique en tant que source d'influence pour son adoption (Soule et Strang, 1998, p. 274-275). Les expériences qui sont largement acceptées dans une communauté tendent à être répliquées. L'appartenance à un groupe culturel favorise aussi l'adoption, dans la mesure où il existe bien souvent, dans les

[26] Pour une discussion plus détaillée sur les mécanismes présents dans l'action collective transnationale, voir Von Büllow, 2010.

« communautés politiques », une croyance selon laquelle il s'agit de la forme la plus « appropriée » pour atteindre un résultat (Hall, 1993, p. 279 ; Simmons, Dobbin et Garrett, 2010, p. 32). La proximité culturelle peut également être un facteur de promotion de la diffusion, notamment avec l'identification à des catégories de type « pays du Sud », « Amérique Latine », « Pays de Langue Portugaise », etc.

Dans cette thèse, la construction consiste cependant en un processus caractérisé par deux dimensions, l'une abstraite et l'autre concrète. En premier lieu, la construction est un processus de production d'une image de prestige, qui peut être par exemple reconnu dans la production de l'image de Porto Alegre comme « capitale de la démocratie participative » ou dans celle de Recife comme « le meilleur BP du monde ». La dimension abstraite, c'est-à-dire la construction d'une idée politique, se trouve dans la définition du BP en tant que « bonne pratique » – le modèle de la démocratie contre-hégémonique. L'appartenance à une communauté peut consister en la filiation à des réseaux liés au Forum Social Mondial. Quant à la partie concrète, elle relève des actions, des évènements et des faits ponctuels, qui servent à nommer, divulguer et légitimer le BP, qui peut être reconnu au travers de prix attribués par les Organisations Internationales qui le recommandent.

**L'induction :** La notion qui sous-tend le mécanisme d'induction s'inspire de l'apport de Dolowitz et Marsh (2001, p. 8) qui placent l'adoption d'une politique publique sur un axe continu, ayant à l'extrémité gauche un composant volontaire et à l'extrémité droite un composant coercitif. En d'autres termes, c'est lorsqu'une institution souhaite adopter une politique publique, pour l'avoir apprise d'une autre institution, ayant une rationalité parfaite, ou bien lorsqu'elle se doit d'adopter une politique publique imposée par d'autres. En considérant l'induction comme un mécanisme, on entend par là un processus d'adoption qui passe par une influence externe. À ce titre, les Organisations Internationales peuvent influencer – de façon explicite ou implicite – l'adoption de politiques publiques (Simmons, Dobbin et Garrett, 2010). Nous pouvons notamment évoquer le rôle du FMI dans les réformes structurelles de l'État en Amérique Latine, dans les années 1980-1990 (Weyland, 2006). Pour sa part, la littérature sur le fédéralisme utilise la notion de transfert conditionné, soit une forme de diffusion verticale : de l'État vers ses diverses instances et institutions (Arretche, 2010 ; Dorothy et Garand, 2005). L'idée de condition est également présente dans les études sur le processus d'intégration institutionnelle de l'Union Européenne, qui fait référence aux normes communautaires des pays membres (Saurugger et Surel, 2006, p. 195).

Dans cette thèse, l'induction est définie comme un processus qui peut agir de manière plus ou moins incisive sur l'adoption du BP. L'induction est généralement associée à des actions d'OIG ou à des lois nationales stimulant l'adoption du BP par les gouvernements infranationaux. On peut distinguer trois types d'induction : l'encouragement, la condition et la coercition. La première est un encouragement général que l'on retrouve dans l'adoption volontaire et qu'on peut voir dans les rapports ou les manuels qui recommandent le BP. Ensuite, on peut identifier l'induction dirigée ou imposée comme une condition. À titre illustratif, selon Benjamin Goldfrank (2012, p. 3), en 2002, la Banque Mondiale a fourni des prêts ou des fonds – d'un total d'au moins 280 millions de dollars – pour aider des projets de BP ou qui impliquaient le BP, et ce dans 15 pays différents. Enfin, il existe aussi la coercition, c'est-à-dire l'imposition de l'adoption du BP par le biais de moyens légaux, à l'instar des lois qui obligent les municipalités péruviennes et équatoriennes à mettre en place le BP.

**La coopération :** C'est un mécanisme dérivé du constat empirique qui montre que la coopération augmente la capacité de diffusion. On entend par coopération un processus qui stimule la diffusion au travers de relations d'échange d'idées et de techniques de gouvernance participative. La coopération peut être institutionnalisée par le biais d'accords internationaux (comme dans le cas du Programme URB-AL) ou de protocoles d'intentions, mais elle peut aussi être informelle. Les diverses relations mises en place autour du BP constituent un exemple de coopération non institutionnalisée, comme cela a été le cas dans le Cône Sud ou entre l'Amérique Latine et l'Europe, et qui ont respectivement conduit à mettre en place le Mercocidades et le FAL.

**Le *networking* :** La littérature sur l'analyse de réseaux a contribué à dessiner ce mécanisme. Dans ces travaux, le réseau est compris soit comme une structure, un ensemble de relations informelles, décentralisées et horizontales, entre différents acteurs (Adam et Kriesi, 2007), soit comme un acteur en soi (Sikkink et Keck, 1998). Nous reviendrons sur le réseau en tant qu'acteur dans le Chapitre IV, mais cette analyse va bien au-delà de l'observation du mécanisme du *networking*. Dans le débat sur la diffusion, les réseaux sont compris comme des canaux par le biais desquels les informations sont acheminées d'un endroit à un autre, d'un groupe à un autre ou d'une personne à une autre (Simmons et Elkins, 2004 ; Rogers, 2003).

Les réseaux constituent d'importants transmetteurs d'innovations. Ce sont également des espaces de communication et des lieux où se créent des relations. Par ailleurs, les réseaux sont des lieux de construction de prestige et de légitimité (Porto De Oliveira, 2010). La notion de *networking* ne renvoie pas au réseau en soi mais à la production de nouvelles connexions entre les personnes, à la mise en place de relations entre différents groupes et au rapprochement de différents acteurs. Selon les termes de Sikkink et Keck (1999, p. 89), cette activité multiplie les opportunités de dialogues et d'échanges.

Le mécanisme du *networking* permet d'amplifier la diffusion, dans la mesure où il fait du public de possibles adoptants du BP, que ce soit des Mairies, des sympathisants, des individus ou des organisations. De manière plus concrète, on peut identifier les actions du *networking* dans l'organisation d'évènements – tels que le Forum Social Mondial –, dans la participation aux rencontres internationales – comme l'Africités –, ou encore dans la construction de réseaux informels de coopération – comme le Réseau Démocratiser Radicalement la Démocratie.

**Le leadership :** Il s'agit d'un rôle que l'on attribue à l'innovant. C'est un mécanisme qui vient de l'observation empirique du processus. Il apparait dans certains cas, comme à Porto Alegre où a été créé le modèle du BP, ou au Pérou où une loi nationale a été votée. Le leadership consiste en un processus dans lequel, à partir d'une innovation réalisée dans un contexte déterminé, apparaissent des partisans allant dans le même sens, « suivant le leader ». Le cas de Porto Alegre est évident mais celui du Pérou l'est moins. Pourtant, la constitutionnalisation du BP en Équateur a été influencée par le leadership de son voisin péruvien qui a transformé le BP en une loi nationale. On ne peut cependant pas affirmer avec certitude que, sans cet exemple, l'Équateur n'aurait pas choisi la voie de l'institutionnalisation du BP. Précisons par ailleurs qu'au Brésil le BP n'a pas fait l'objet d'une loi et son implantation dépend uniquement de la volonté de l'exécutif.

**Le suivi externe :** Ce mécanisme a été développé à partir de l'observation empirique du processus de diffusion du Budget Participatif. Au fil de notre travail, nous avons remarqué que les Organisations Internationales sont à la recherche d'expériences réussies, bien souvent par le biais de leurs employés. L'attribution de prix est une façon de faire connaitre ces découvertes. L'invitation à participer à des évènements ou à collaborer à ceux-ci en est une autre. D'un point de vue analytique, il est important de mettre l'accent sur ce mécanisme car sa présence modifie le point de vue selon lequel les expériences arriveraient directement

auprès des institutions pour les conquérir. Le suivi suggère au contraire l'existence d'un mouvement venant des institutions et d'acteurs externes étant à la recherche d'expériences réussies ou avec le potentiel d'être répliquées. Le suivi se définie donc comme un processus au travers duquel les expériences sont localisées, et il est en général réalisé par des institutions internationales, que ce soit des Organisations Internationales, des fondations ou des agences de coopération. Les bonnes pratiques et les politiques novatrices sont ainsi mises en avant afin de pouvoir être répliquées dans d'autres contextes, à la manière d'un guide ou d'un leader.

**La traduction :** La définition de ce mécanisme s'inspire de la notion homonyme de Bruno Latour (2005)[27] et consiste en un processus d'interprétation qui s'adapte aux intérêts d'un individu ou d'une institution. Il s'agit d'un processus qui a déjà commencé à être exploré dans la littérature spécifique sur le BP, avec Goldfrank (2012) – mentionné dans l'introduction – qui traite de la transformation que le BP a connu en entrant à la Banque Mondiale –, et avec Ganuza et Baiocchi (2012) qui l'évoquent explicitement lorsqu'ils parlent du pouvoir de l'ambiguïté présente dans le BP. À des fins analytiques, nous définissons la traduction de deux manières. La première est en relation avec la traduction qui peut accompagner l'action littérale de traduire un texte ou une œuvre. En d'autres termes, la traduction adapte le contenu d'une œuvre ou d'un modèle en cherchant à le faire correspondre le mieux possible à ses intérêts ou à ceux d'une institution déterminée. Observer la traduction signifie aussi comprendre qui sont les possibles destinataires du message du BP, par exemple lorsqu'un livre comme celui de Tarso Genro et Ubiratan de Souza est traduit en français ou en arabe. D'un autre côté, la traduction consiste à identifier les adaptations du langage du BP, ainsi que les individus qui accomplissent cette tâche.

**La circulation institutionnelle des individus :** La sociologie des élites a mis l'accent sur l'importance des individus qui se déplacent d'un endroit à un autre ou d'une institution à une autre, dans un processus de diffusion. Dans *La Mondialisation des Guerres de Palays*, Yves Dezalay et Briant Garth (2003) insistent sur la circulation des élites comme l'un des éléments qui ont influencé les réformes structurelles de l'État en Amérique Latine. À des fins analytiques, la circulation institutionnelle est définie ici comme un processus par le biais

[27] Pour Latour (2005), la traduction est un concept central pour la compréhension des faits scientifiques. Elle correspond à « l'interprétation donnée par ceux qui construisent les faits, leurs intérêts et ceux des agents qui les recrutent » (p. 260-261).

duquel les individus, établis dans une institution déterminée, vont dans d'autres institutions, facilitant ainsi la diffusion. Ce mécanisme opère de façon récurrente dans le processus de diffusion du BP. En effet, à différents moments, les « ambassadeurs de la participation » migrent d'une municipalité vers l'État, d'une institution nationale vers une institution internationale, ou encore d'une ONG vers une université, emmenant avec eux la volonté d'implanter le BP. La circulation institutionnelle des individus facilite le déplacement de l'objet empirique d'un endroit à un autre. Lorsque nous identifions la présence de ce mécanisme, on peut alors retracer le processus d'entrée du BP dans une institution déterminée. Le cas du transfert du BP à l'échelle nationale en est un exemple : lorsque des militants du BP ont laissé leur poste de Maire pour devenir membres du Congrès. Le même mécanisme s'applique aussi à l'arrivée du BP dans les institutions internationales.

**Le renouvellement politique :** Ce mécanisme ne fait pas référence à une littérature spécifique mais à un processus de changement politique dans lequel les cadres du gouvernement sont remplacés par d'autres, comme c'est le cas lors de transitions démocratiques ou de processus électoraux. Ce mécanisme a été particulièrement évident dans le cas du Pérou et de l'Équateur, lorsqu'il y a eu des changements politiques entrainant une modification des cadres de l'État. Au Pérou, la période post-Fujimori a été marquée par un renouvellement des personnalités politiques présentes au pouvoir, mais aussi des idées. Dans l'agenda, ont alors été introduits des thèmes comme la décentralisation et la lutte contre la corruption. La même chose s'est passée en Équateur avec la Constitution réalisée par Rafael Correa.

**Le transfert en *scaling-up* :** L'idée de transfert en *scaling-up* vient des apports des travaux sur les mouvements sociaux et renvoie aux mouvements de diffusion par niveaux. Sidney Tarrow (2005) parle de « changement d'échelle » (*scale-shift*) pour faire référence à la diffusion de formes de confinement dans les processus d'action collective. Le changement peut se faire « du haut vers le bas » – ascension – ou du « bas vers le haut » – déclin. Comme le dit cet auteur, lorsque se fait une « ascension en *scaling-up* », il y a une coordination de l'action collective à un niveau plus élevé que celui de départ, ou qui peut se traduire par un changement au niveau régional, national ou international. Lorsqu'il y a un déclin, la coordination de l'action se fait à un niveau plus local que celui de départ ; en d'autres termes, son ampleur se réduit. Dans cette thèse, nous utilisons le concept de « transfert en *scaling-up* » pour désigner le processus d'ascension du BP du niveau local vers le niveau

national. À la différence de la coercition, qui implique un mécanisme de nature externe ou institutionnelle stimulant l'adoption d'une politique publique, l'ascension en *scaling-up* est un processus dans lequel le BP est transféré à un niveau supra-municipal, c'est-à-dire de la municipalité vers l'État, au travers d'un mouvement du bas vers le haut (*bottom-up*). La même chose se produit lorsque le BP descend du niveau supérieur pour influencer l'adoption.

**La formation :** Il s'agit d'un mécanisme qui a été élaboré à partir de l'observation empirique, un processus à partir duquel sont formés de nouveaux spécialistes en matière de BP, chargés d'implanter ce dispositif ailleurs. La formation multiplie les opérateurs de transfert du BP. À mesure que se sont créés des groupes de spécialistes du BP, sa circulation en a été d'autant plus facilitée. Le fait de compter de nombreux cadres sur le marché permet d'avoir plus facilement accès à l'information, aux connaissances et à la méthodologie. Ce mécanisme se retrouve notamment en Afrique Subsaharienne et dans les pays où il n'y a pas de formation sur la gouvernance participative.

Les mécanismes ne sont pas mentionnés dans chaque chapitre, mais nous les reprenons dans les différentes conclusions. Nous ne présenterons que les mécanismes qui se démarquent dans les processus traités dans chaque chapitre. Dans la conclusion de cette thèse, on trouvera un bref récapitulatif des mécanismes les plus récurrents à différents niveaux du processus.

# Deuxième Partie:
# Le Processus

# Chapitre III :

# Ambassadeurs de la participation : l'internationalisation du Budget Participatif

> « La plupart des fois où j'ai été invité en Amérique pour parler de l'expérience de Porto Alegre ou des expériences du Parti des Travailleurs dans le gouvernement local […], c'était pour travailler sur la question du BP. C'était le chef de file de ces relations »
>
> *Raul Pont, ancien maire de Porto Alegre*[28]

## Introduction

Les élections municipales brésiliennes de 1988 n'ont pas été comme les autres. Pour la première fois après une période de dictature militaire, avec la promulgation de la Constitution Démocratique, les citoyens brésiliens ont pu élire leur Maire. À Porto Alegre, Olivio Dutra, candidat du Parti des Travailleurs (PT) a remporté les élections avec 34% des voix, ayant comme adjoint au maire Tarso Genro, du même parti. Il s'agissait là du premier des quatre mandats consécutifs de la gestion de Porto Alegre par le Parti des Travailleurs. Un an plus tard, l'administration a mis en place une politique publique qui a changé la vie de la ville : le Budget Participatif. À la fin des années 1980, on ne s'attendait pas à ce que le BP ait autant d'impact à l'étranger et que Porto Alegre devienne la « Capitale de la Démocratie Participative ».

Ce chapitre présente le processus d'internationalisation du BP à partir d'une analyse comparative de la trajectoire internationale des villes de Porto Alegre, Belo Horizonte et

[28] Entretien réalisé avec Raulo Pont, à Porto Alegre, en 2011.

Recife. L'une des questions qui émerge lorsqu'on étudie le phénomène de la diffusion des politiques est la suivante : pourquoi certaines expériences se diffusent massivement tandis que d'autres non ? À la fin du XX$^{ème}$ siècle, plusieurs idées et techniques de gouvernance participative se sont répandues un peu partout à travers le monde, mais rares sont celles qui ont obtenu la même reconnaissance que le BP de Porto Alegre.

L'argument présenté dans ce chapitre est que l'interaction entre un groupe d'individus – comme les autorités locales, les cadres de la mairie de Porto Alegre et les institutions (locales et internationales) – a été indispensable pour insérer le BP dans l'agenda international. La stratégie analytique se développe à deux niveaux (local et international), à travers la comparaison des trajectoires de Porto Alegre, de Belo Horizonte et de Recife. La comparaison des cas permet d'observer les éléments présents dans chacun d'eux et de mettre en évidence ce qui ressort des cas particuliers, de façon à identifier les mécanismes causaux sous-jacents au processus d'internationalisation. L'objet de ce chapitre est la dimension internationale des villes, mais nous n'allons pas pour autant approfondir les dynamiques internes des politiques de gouvernance participative, comme la genèse, le modèle et les querelles politiques locales.

La ville de Porto Alegre est la matrice du modèle du BP qui s'est transformé, adapté et est devenu hybride, tout au long des innombrables transferts. L'action des autorités locales du Rio Grande do Sul, associée aux acteurs internationaux, a été une condition *sine qua non* pour insérer le BP dans l'agenda international, notamment au sein d'institutions comme l'ONU, la Banque Mondiale et l'Union Européenne. Le côté pionnier international de Porto Alegre, l'organisation d'événements, la construction de réseaux, ou encore l'innovation du BP et la plasticité du modèle, associés au suivi des institutions internationales, sont autant d'éléments qui semblent être la base de ce succès. En ce sens, il a été possible d'identifier les mécanismes opérant tout au long du processus, selon le mouvement présenté dans ce chapitre : 1) la construction, en tant qu'accumulation de prestige au travers de l'obtention de prix ; 2) la coopération internationale, par le biais de réseaux institutionnalisés et informels ; et 3) le *networking*, réalisé à partir de la promotion d'évènements.

Le chapitre est divisé en deux parties. La première traite de la dimension locale des BP dans trois municipalités et décrit la genèse et le fonctionnement des modèles. La deuxième partie porte sur l'action internationale des cas étudiés.

### 3.1 La genèse des processus participatifs

#### 3.1.1. Porto Alegre

Le BP est né en 1989, à Porto Alegre, dans l'État de Rio Grande do Sul, sous l'administration du maire Olivio Dutra[29] et de son adjoint, Tarso Genro, dans une coalition appelée Front Populaire. La participation active des citoyens est une caractéristique propre à la société de Porto Alegre (Abers, 2000 ; Fedozzi, 2000 ; Santos, 2003). L'idée initiale proposée par le BP était de créer des institutions qui pourraient permettre une prise de décisions partagée. Inspirée des principes de la Commune de Paris et des Soviets russes, bien plus que des expériences issues de la réalité locale (Genro et Souza, 1997, p. 23), le BP de Porto Alegre a été conçu en accord avec les lignes directrices du PT. Le manifeste du parti affirmait ainsi son « engagement avec la démocratie pleine et directement exercée par les masses » (Parti des Travailleurs, 1980). Il convient de souligner que Porto Alegre n'a pas été la première expérience d'inclusion de la société dans le processus d'allocation budgétaire. Des registres antérieurs, comme l'expérience de Vila Velha, dans l'État d'Espirito Santo, montrent que des expériences de ce type ont eu lieu entre 1986 et 1988 (Ribeiro et Grazia, 2003 ; Teixeira et Albuquerque, 2006).

L'idée de gouverner avec les masses est un élément qui a été repris dans la dite « façon de gouverner du parti des travailleurs », dont le projet était constitué de cinq points, le premier affirmant que : « la participation populaire est importante, tant pour garantir la mise en place du plan du gouvernement que pour maintenir une articulation entre la démocratie représentative et les formes directes de participation de la société civile » (Bittar, 1992, p. 22). L'idée sous-jacente à ce modèle était de créer une forme de cogestion au sein de l'administration municipale[30], avec l'objectif de « *démocratiser radicalement la démocratie*, de créer des mécanismes pour qu'elle corresponde aux intérêts de la majorité de la population et de créer de *nouvelles institutions* » (Genro et Souza, 1997, p 18).

À ses débuts, le BP était une politique expérimentale de gouvernance participative, avec un avenir incertain, et dont le dessin institutionnel s'élaborait progressivement dans un dialogue avec le mouvement communautaire (Fedozzi, 2000). La première réunion a eu lieu dans la Zone Nord, au sein du Syndicat des Métallurgistes, avec 200 participants (Cidade,

[29] Il existe une hypothèse selon laquelle, pour élaborer le BP de Porto Alegre, Olivio Dutra se serait inspiré du dispositif analogue du Programme de la Mairie de Quartiers, mis en place à Recife en 1986. Nous reviendrons plus loin sur ce point. *Cf.* Melo, 2000, (*Cf.* Azevedo et Guia, 2005, p. 78).
[30] Cet entretien avec Ubiratan de Souza a été réalisé en juin 2011, à Porto Alegre.

s/d)[31]. Près de dix ans plus tard, en 1998, le processus du BP comptait déjà avec la participation de treize mille personnes (Coordination des Relations avec la Communauté, *cf.* Avritzer, 2003, p. 584).

La municipalité a tout d'abord été divisée en dix-sept régions. Le BP était sous la responsabilité de la Coordination des Relations avec la Communauté (CRC). De plus, le Cabinet de Planification (GAPLAN) a été créé comme responsable de la planification budgétaire. Tous deux sont directement liés au Cabinet du Maire (Cidade, s/d). Par ailleurs, durant le premier mandat du Front Populaire, les critères pour l'allocation des fonds ont été définis.

En dépit des efforts pour l'élaboration initiale du BP, les gestionnaires ont soulevé la difficulté d'insérer les classes moyennes dans le processus de participation[32]. En 1993, lorsque Tarso Genro s'installe à la mairie, avec Raul Pont comme adjoint, le BP est encore en cours d'amélioration. À ce moment-là, un ensemble d'innovations institutionnelles ont été introduites, telles que la création des « Assemblées Thématiques » qui visaient à élargir le public participant au BP, en intégrant notamment la classe moyenne[33]. Tarso Genro pouvait compter sur l'aide du Coordinateur Général du Cabinet de Planification de Porto Alegre (GAPLAN), Ubiratan de Souza, qui s'est chargé de la partie technique du BP.

Les premières années d'essai et d'innovation institutionnelle ont été essentielles pour le développement du modèle de participation de Porto Alegre. En effet, dans la capitale de l'État, a été créée une méthodologie participative pour le budget public, qui n'est pas venue d'une théorie préalablement établie, mais qui s'est constituée à partir de l'interaction entre le gouvernement et la communauté, tout au long d'un processus de pratique participative. Cet état de fait parait évident, non seulement dans l'extrait de Genro et Souza mentionné plus haut, mais aussi et surtout dans les paroles de Sergio Baierle[34], qui a suivi de près l'évolution du BP à partir de l'ONG Cidade : « [le BP] n'a pas commencé à partir d'une théorie, mais à partir d'une méthode ; et cette méthode consiste en cet outil majeur reposant sur l'organisation de réunions et de prises de décisions à partir d'assemblées communautaires ou thématiques »[35].

---

[31] Cidade. (s/d). « Historique du Budget Participatif de Porto Alegre ». Voir :
Http : //www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/historico.pdf, cela date d'octobre 2013.
[32] Cet entretien a été réalisé avec Ubiratan de Souza, à Porto Alegre, en 2011.
[33] Les premières Assemblées Thématiques créées ont été les suivantes : Circulation et Transport, Santé et Assistance Sociale, Éducation, Culture et Loisir, Développement Économique, Imposition, Organisation de la Ville et Développement Urbain.
[34] Nous avons réalisé un entretien avec Sérgio Baierle, à Porto Alegre, en 2011.
[35] Nous avons réalisé un entretien avec Sérgio Baierle, à Porto Alegre, en 2011.

La méthodologie développée à Porto Alegre est capable de couvrir une municipalité – en tenant compte de ses différentes zones – et d'inclure la participation à des questions d'intérêt particulier propres à des groupes sociaux hétérogènes. Ces deux dimensions font partie du cycle de la participation annuelle, impliquant à la fois la participation directe et la représentation par le biais de conseillers et de délégués. Le BP est un dispositif capable de s'adapter à différents partis politiques. Prolongeant la citation précédente, Sergio Baierle ajoute :

> En tant qu'outil, cette méthode peut être utilisée pour n'importe quoi. Prenons l'exemple d'un couteau. Je peux l'utiliser pour tartiner du miel sur du pain et je peux l'utiliser pour tuer quelqu'un. À vrai dire, cette flexibilité nous aide à comprendre un peu l'hétérogénéité des soutiens au BP. Comment pouvons-nous expliquer qu'il soit défendu tant par des secteurs radicaux de gauche que par des secteurs ultraconservateurs ? Le BP est défendu à la fois par Chavez et […] par le gouvernement du Président Uribe en Colombie.[36]

Selon lui, la méthode de Porto Alegre est comprise comme un dispositif qui peut être utilisé de différentes manières, ou adopté indépendamment des options politiques, et qui peut donc s'adapter à des contenus idéologiques hétérogènes. L'expansion du BP au Brésil a commencé après l'expérience de Porto Alegre – même s'il existait déjà des pratiques similaires dans d'autres villes – et elle augmentera progressivement au cours des années suivantes, le BP étant mis en œuvre non seulement par les administrations du Parti des Travailleurs et des partis de gauche, mais aussi par des partis du centre et de la droite, comme le Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), le Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) et le Partido da Frente Liberal (PFL).

Avant 1997, les informations sur le BP sont imprécises. On estime qu'entre 1989 et 1992, plus de dix municipalités ont mis en œuvre le BP. Durant la période suivante, de 1993 à 1996, 36 municipalités se présentent comme des exécutantes du BP (Ribeiro et Grazia, 2003, p 19). À partir de 1997, les informations deviennent plus claires, en particulier avec l'étude d'Ana Clara Torres Ribeiro et Grazia Grazia (2003), réalisée dans le cadre du Forum National pour la Participation Populaire. Désormais, les chercheurs vont recueillir, de façon

[36] Nous avons réalisé un entretien avec Sérgio Baierle, à Porto Alegre, en 2011.

systématique, des données sur le BP dans l'ensemble du pays, permettant ainsi de réaliser le tableau ci-dessous qui présente l'expansion du BP dans les différentes régions du Brésil.

| Région | 1997-2000 | En termes de pourcentages | 2001-2004 | En termes de pourcentages | 2005 - 2008 | En termes de pourcentages | 2009-2012 | En termes de pourcentages |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Centre-ouest | 0 | 0 | 8 | 4 | 12 | 6 | 9 | 2,5 |
| Nord-est | 14 | 13,6 | 45 | 22,6 | 45 | 22,4 | 80 | 22,5 |
| Nord | 3 | 3 | 11 | 5,5 | 17 | 8,4 | 13 | 3,7 |
| Sud-est | 47 | 45,6 | 90 | 45,2 | 83 | 41,3 | 152 | 42,8 |
| Sud | 47 | 37,8 | 45 | 22,7 | 44 | 21,9 | 101 | 28,5 |
| Total | 120 | 100% | 199 | 100% | 201 | 100% | 355 | 100% |

**Tableau 3.1** : L'expansion du BP au Brésil par région, durant la période 1997-2008[37]

Les expériences brésiliennes s'inspirent en grande partie du modèle de Porto Alegre, mais aussi d'autres expériences, comme celles de Belo Horizonte et de Recife. Le modèle de Porto Alegre est le plus visible, mais d'autres municipalités, telles qu'Ipatinga, Belém ou Santo André, ont également développé des expériences remarquables. L'un des concepteurs du BP à Porto Alegre nous raconte ainsi la quête des autres municipalités vis-à-vis de l'expérience de la Porto Alegre :

> À partir de l'expérience de notre premier gouvernement, notre expérience a été recherchée par d'autres municipalités du Brésil qui sont venues ici pour apprendre de notre expérience, tant lors du mandat du maire Olivio […] qu'après, pendant le mandat de Tarso, et cela continue. Il n'y a pas que les mairies du Parti des Travailleurs qui sont venus, mais aussi des Maires d'autres partis politiques, ou même ceux de l'étranger, des chercheurs d'universités et des journalistes.[38]

La continuité du BP dans cette municipalité a permis qu'il soit recherché et réapproprié ailleurs au Brésil. Comme nous le verrons ci-dessous, les villes de Belo

[37] Les données disponibles par région commencent en 1997. Le tableau a été élaboré à partir de : Ribeiro et Grazia (2003) pour la période 1997-2000 – il convient de souligner qu'il n'y a pas de valeurs pour la région Centre-ouest –; Wampler et Avritzer (2008) pour les périodes 2001-2004 et 2005-2008 ; et Fedozzi et Lima (2013) pour la période 2009-2012.

[38] Entretien avec Ubiratan de Souza, réalisé à Porto Alegre, en 2011.

Horizonte et de Recife se tournent vers Porto Alegre et d'autres expériences, afin d'apprendre de ces exemples et de créer leurs propres modèles, adaptant le BP aux exigences et au contexte de leur ville.

### 3.1.2 Belo Horizonte

La municipalité de Belo Horizonte (BH), capitale de l'État de Minas Gerais, a adopté le BP quatre ans après le début de l'expérience de Porto Alegre. La mise en place s'est faite lors de l'élection de Patrus Ananias (PT), en 1992, avec la coalition du Front BH Populaire, présidé par son parti, et qui aspirait à inclure les citoyens dans le processus de gestion municipale. L'adoption du BP s'est basée sur des « expériences qui avaient déjà été mises en œuvre dans d'autres administrations du camp démocratique-populaire, du même parti politique, dans la région du Vale do Aço, à Porto Alegre, et dans d'autres villes » (Ananias, 2005, p. 40). Comme on l'a vu dans la citation mentionnée ci-dessus, pour élaborer leur propre modèle, les acteurs politiques de la municipalité, impliqués dans l'adoption du dispositif, ont tiré les leçons des autres cas survenus ailleurs. Le résultat du transfert s'est fait par l'émulation du modèle original de Porto Alegre, c'est-à-dire une copie avec des adaptations.

Comme ce fut le cas ailleurs, au fil du temps, le BP de Belo Horizonte s'est amélioré, au travers d'un ensemble d'innovations institutionnelles. D'après l'un des Maires, le BP a été le « principal instrument de la construction collective » du gouvernement qui « est avant tout la forme démocratique de la ville que nous souhaitons » (Pimentel, 2005, p. 11). Le BP de la capitale de Minas Gerais s'est mis en place en trois étapes. Celles-ci reposent d'abord sur l'innovation institutionnelle, avec la genèse du BP-Territorial (1993), puis sur le BP-Logement (1996) et, enfin, sur le BP-Numérique (2006).

Dans la capitale de Minas Gerais, le début du processus du BP s'est fait au niveau territorial. Le BP a tout d'abord été placé au Secrétariat de Planification[39] et s'est développé au fil d'un cycle annuel, structuré par des assemblées régionales décentralisées dans les Unités Administratives définies par la municipalité[40]. À partir de 1999, le cycle est devenu biannuel pour que le processus puisse s'adapter au « temps qui va de la réalisation du projet

[39] Ce n'est-ce qu'à partir de 2005 que l'on est passé au Secrétariat Municipal de Planification, Budget et Information, suite à une reformulation de la structure administrative municipale.
[40] Ce sont neuf régions administratives, divisées en 41 sous-régions et 81 unités de planification.

exécutif à la fin des travaux » (Azevedo et Gomes, 2009, p. 69). La distribution des fonds s'est faite « proportionnellement à la population et inversement proportionnelle à l'Indice de Qualité de Vie Urbaine » – un indicateur créé par la Mairie pour mesurer la qualité de vie dans les différents quartiers de la ville (Gomes, 2009, p. 69). Le BP de Belo Horizonte a enregistré 15 216 participants pour l'année 1994 et 43 350 pour la période 2000-2001 (mairie Municipale de Belo Horizonte, s/d, p. 17).

En 1996, une nouvelle branche du BP est apparue dans le cadre du Programme Logement. Ce dernier avait son propre budget et ses fonds étaient destinés à la construction de logements pour les familles sans abri. Cette modalité du BP a été gérée par le Secrétariat Municipal du Logement et les réunions ont d'abord été réalisées dans les unités territoriales, puis se sont conclues avec le Forum Municipal du Logement.

La troisième grande innovation du BP de Belo Horizonte a été la mise en place du BP-Numérique en 2006. L'accès à la participation par l'intermédiaire des nouvelles technologies numériques avait pour objectif d'augmenter la participation de la classe moyenne et des jeunes au processus du BP. La proposition du BP-Numérique était de définir des fonds destinés aux travaux d'infrastructure pour l'ensemble de la municipalité, et non pas pour une seule zone. Lors de sa première édition, le BP-Numérique a obtenu 503 266 votes.

Le mouvement évolutif et innovateur qui s'est produit à Belo Horizonte se retrouve dans la capitale du Pernambouc. Cet élément permet de les distinguer de l'expérience de Porto Alegre. Comme on le verra dans la partie suivante, consacrée à la ville de Recife (PE), cette spécialisation du BP devient un avantage comparatif sur le plan international.

### 3.1.3. Recife

« Dans le BP, on faisait face aux choses
comme s'il s'agissait d'une guerre »[41]

*Ancien fonctionnaire du BP de Recife*[42]

Recife, capitale du Pernambouc, a une tradition ancienne de gouvernance participative. L'adoption du BP diffère des autres cas étudiés, car il n'a pas été mis en place

[41] Expression utilisée pour décrire le travail du BP à Recife.
[42] Entretien anonyme, réalisé à Recife, en 2013.

par le Parti des Travailleurs – comme à Porto Alegre et à Belo Horizonte –, mais par le PMDB, parti du centre, lors de l'administration du gouverneur Jarbas Vasconcelos, en 1993, comme une émulation limitée, c'est-à-dire une adaptation réduite à quelques éléments du modèle originaire de Porto Alegre[43].

Le processus d'adoption du BP est différent de celui de Belo Horizonte, car l'expérience du Pernambouc a une double dimension. D'un côté, il y a eu un apprentissage exogène issu de l'expérience de Porto Alegre. D'un autre côté, l'administration a fait valoir des éléments endogènes, c'est-à-dire sa propre expérience des programmes de participation qui étaient déjà en cours. Dans les années 1980 et 1990, deux dispositifs ont marqué les politiques participatives de Recife : le « Plan de Régularisation des Zones Spéciales d'Intérêt Social » (Prezeis) et le « Programme de la Mairie dans les Quartiers » (PMQ)[44].

Le PMQ a été mis en place par le gouvernement de Jarbas Vasconcelos – élu en 1986 lors de la dernière phase du Régime Militaire –, comme l'une des principales politiques de son administration et ayant pour objectif de renforcer la participation populaire dans la gestion publique locale[45]. En 1989, l'ancien maire Jarbas Vasconcelos a été succédé par Joaquim Francisco Cavalcanti, qui n'a fait qu'une année de son mandat, car il a renoncé pour se présenter au concours de Gouverneur d'État, et Gilberto Marques Paulo l'a alors remplacé. Jarbas Vasconcelos a été réélu en 1992. Durant son mandat, qui a commencé l'année suivante, « la régionalisation des actions de l'exécutif municipal a été une marque de son administration » (Arlindo et Gondim, 1998, p. 71), poursuivant ainsi le PMQ, « mais en cherchant à le conjuguer avec des programmes capables de dépasser le cadre local des revendications des associations de quartier, pour permettre de faire face aux questions structurelles de la ville » (Arlindo et Gondim, 1998, *ibid*.).

Le nouveau mandat de Vasconcelos a transformé le PMQ en une expérience hybride, car une forme limitée du BP a été mise en place, comme complément de ce programme. Un cycle de réunions et de plénières a été élaboré ; des délégués ont été nommés pour agir dans un groupe collégial et discuter des fonds financiers ; puis un espace de consultation, dans lequel étaient débattues les propositions du Plan Pluriannuel et de la Loi des Directives

[43] La généalogie du BP est difficile à faire à partir de la littérature spécialisée et technique, car les deux sont controversées par rapport à leurs origines.

[44] À Recife, le premier Prezeis a eu lieu en 1983 ; c'était le deuxième du Brésil – après celui de Curitiba. L'expérience du Prezeis de 1987 à Recife a obtenu un large succès et est devenue une référence nationale, se trouvant alors transférée à l'échelle supra-municipale (*scale-up*), en plus de se poursuivre dans la capitale du Pernambouc.

[45] Le gouvernement a été marqué par la « division de la ville en régions politico-administratives ; ainsi que la discussion et la négociation de priorités par l'intermédiaire de séances plénières populaires » (Arlindo, 1998, p. 65).

Budgétaires, a aussi été créé (Fondation Getúlio Vargas, 2009, p. 6). Le PMQ a continué lors du mandat du maire suivant, Roberto Magalhães du PFL, un parti de droite, entre 1997 et 2000. Durant cette phase, le BP a continué avec la même base méthodologique et conceptuelle que celle du mandat précédent (Silva, 2003). Seul le nom du PMQ a changé, devenant dès lors le Programme de la Mairie dans les Quartiers/Budget Participatif (PMQ/BP) (Silva, 2003). La différence était que lors du mandat de Magalhães, le PMQ/BP était sous la responsabilité du Secrétariat des Politiques Sociales et représentait un programme secondaire (Silva, 2003, p. 21)[46].

La gestion qui vient après Jarbas Vasconcelos entame un cycle de douze ans d'administration du PT : João Paulo sera au pouvoir de 2001 à 2008 et João da Costa prendra la relève en 2009. Avec l'arrivée des maires du Parti des Travailleurs, le processus participatif de Recife est modifié. Le « Nouveau Budget Participatif » (dorénavant, appelé BP) est créé, ainsi qu'un espace propre au sein du « Secrétariat du Budget Participatif et de la Gestion Citoyenne » (Silva, 2003, p. 23). Cette nouvelle position à l'intérieur de la structure de gouvernance municipale a rapproché le BP de l'Exécutif, en lui attribuant un rôle important dans l'action publique de Recife.

Souhaitant rompre avec le PMQ/BP, le BP est alors élargi et approfondi, et devient la principale référence de la participation dans la municipalité, et ce au détriment des autres espaces participatifs[47]. Selon le discours mis en avant par la nouvelle gestion, le BP doit « être un espace de démocratie dans lequel le peuple de la ville de Recife va, petit à petit, conquérir de nouvelles façons d'établir des relations avec la Mairie et de discuter les politiques publiques » (Barbosa et Silva, 2003, p. 14)[48]. Le BP de Recife est marqué par une grande participation de la population tout au long des cycles annuels. D'après les mots de l'un des coordinateurs du BP que nous avons interviewé, « le BP de Recife est une marque de la participation directe des masses »[49].

Si, en 2000, plus de 13 000 personnes ont participé au BP de Porto Alegre, à Belo Horizonte, entre 1999 et 2000, le BP a compté avec la participation de plus de 22 000 personnes, et 43 000 pour la période suivante (2001-2002). Pour sa part, le BP de Recife a

[46] Il convient de souligner que la première expérience du BP à Recife est une émulation simplifiée du modèle de Porto Alegre, contrairement à Belo Horizonte, qui adopte au début du processus un modèle semblable. Les BP des capitales de Minas Gerais et du Pernambouc ont été approfondis et élargis pendant plusieurs années.
[47] Ces entretiens ont été faits avec les groupes les plus critiques de la société civile, mettant en évidence le vide des autres dispositifs de la participation, à savoir, le Prezeis, avec la grande urgence du BP.
[48] Déclaration de João da Costa, en 2003, alors qu'il était secrétaire du Budget Participatif et de la gestion citoyenne à Recife.
[49] Entretien réalisé avec José Augusto Miranda, à Recife, en 2013.

enregistré la participation de 42 800 personnes pendant le processus annuel, dans les réunions des séances plénières régionales (27 000), thématiques (3 800) et intermédiaires (12 000) ; et ce chiffre a augmenté, atteignant 69 500 participants en 2003[50]. De 2009 à 2012, plus de 417 000 participants ont été enregistrés (Mairie Municipale de Recife, s/d, p. 95).

À Recife, le BP est un instrument et un espace de participation des masses. Suite à une enquête ethnographique sur le BP de Recife, Goirand (2015) conclue que la participation acquiert trois significations pour les habitants : intervenir dans le processus gouvernemental, s'engager dans l'action collective locale et faire partie des groupes de prise de décisions. Ce dernier élément est en effet une des marques du BP de Recife et, selon l'auteur, « le processus participatif donne aux individus présents physiquement sur les lieux des assemblées l'occasion de mieux connaître la politique, mais aussi de quitter la position d'extériorité qui est celle des couches populaires vis-à-vis du champ politique » (Goirand, 2015, p. 78).

La participation acquiert aussi un sens plus large que la simple intégration dans l'arène politique, car des éléments d'expressions culturelles régionales sont intégrés au processus du BP. À titre illustratif, l'organisation du Carnaval de Recife, qui est une expression locale très forte et nationalement connue pour sa dimension folklorique, passait chaque année par le BP, avec un rôle actif des organisations culturelle de la ville. À Recife, le BP combine participation, musique et culture locale, dans un processus qui intègre la symbolique culturelle au politique. Pour reprendre à nouveau les mots de Goirand, « ce rituel met en scène la participation comme présence, comme le fait d' 'être là' physiquement, d' 'être dans la politique' » (p.79).

Le BP est devenu le principal moyen de participation dans les politiques publiques de la ville de Recife et une priorité pour le mandat de João Paulo (Silva, 2003). En effet, le BP a occupé une place importante dans la structure institutionnelle de la municipalité et, lors des premiers mandats de João Paulo, il a été coordonné par João da Costa. Ce dernier a remporté les élections de 2008, commençant son mandat en 2009. À Recife, la participation s'est déplacée, allant du Prezeis et autres espaces participatifs vers le BP. La participation dans les politiques publiques, qui se faisait autrefois par le biais d'associations, au sein du Prezeis et du PMQ, se diversifie car, avec l'introduction du BP, « tout individu peut participer ». Un

[50] Source : Mairie de Recife. Même si l'on a eu du mal à faire les décomptes, la quantité dépasse largement celle de Porto Alegre.

déplacement s'est fait, allant d'une participation au travers de la représentation vers une participation directe dans la municipalité de Recife[51].

La mairie de Recife va encore améliorer ses innovations, en incorporant le BP-Enfant et le BP-Numérique. Créé en 2011, le BP-Enfant a un cycle biannuel de votations et compte sur la participation des enfants et adolescents âgés de 5 à 16 ans. Dans les 221 écoles municipales de la ville, deux élèves (un garçon et une fille) sont élus comme délégués ; leur rôle étant d' « identifier, de débattre et de proposer des actions pour améliorer l'école et la communauté »[52]. Après cette étape, les quatre propositions les plus importantes sont introduites dans un rapport transmis au Secrétariat de l'Éducation. Une autre innovation a été de permettre le vote durant les deux jours suivants les séances plénières régionales, dans des urnes électroniques placées dans les quartiers. Ceux qui ne participaient pas aux séances plénières pouvaient voter sur Internet.

À mesure que le BP circule, la polymorphie de ses modèles augmente. Cette politique de gouvernance participative est esquissée tout au long du mouvement de diffusion, produisant ainsi des émulations, des mimétismes et des modèles hybrides. Il y a donc un déplacement à partir de Porto Alegre, qui reste une grande référence.

| Ville | Origine | Résultat initial du transfert | Éléments successifs |
|---|---|---|---|
| Belo Horizonte | Vale do Aço et Porto Alegre | Émulation : copie avec adaptations | OP – Régional<br>OP – Logement<br>OP – Numérique |
| Recife | Porto Alegre et Recife | Émulation simplifiée : copie limitée à un ensemble restreint d'éléments | OP – "Des masses"<br>OP – Numérique<br>OP- Enfant |

**Tableau 3.1** : Le transfert du BP à Belo Horizonte et à Recife

[51] Plusieurs entretiens ont été réalisés à Recife, en 2013.
[52] *Cf.* http://www2.recife.pe.gov.br/lancado-o-ciclo-2012-2014-do-op-da-crianca-e-do-adolescente/. Consulté en mai 2013.

### 3.2. L'action internationale et le BP de Porto Alegre

« Les contacts de Tarso et de Raul ont
largement favorisé la chose »

*Ancien maire de Porto Alegre*[53]

L'introduction du BP dans l'agenda international est associée à deux principaux éléments : d'une part, l'action d'un groupe d'individus de la mairie de Porto Alegre et son importance pionnière au niveau international, et, d'autre part, le suivi et la reconnaissance réalisés par les Organisations Internationales qui ont commencé à remettre des prix et à recommander progressivement le BP. Porto Alegre est la municipalité avec l'activité internationale la plus longue et la plus intense, suivie de Belo Horizonte et de Recife. La proportion du récit consacrée à chaque municipalité suit cette structure, à partir de la capitale de l'État de Rio Grande do Sul.

#### 3.2.1 La construction des relations internationales

L'action extérieure de Porto Alegre démarre avec Tarso Genro qui se consacre à la construction de relations avec les autorités locales des communes du Cône Sud, comme Montevideo, en Uruguay, et avec l'Europe, à Barcelone, en Espagne. Dès lors, le BP fait ses premiers pas vers l'internationalisation. D'après un ancien maire de Porto Alegre, qui a suivi tout le processus, lorsque Tarso Genro a pris son poste à la mairie, il a pu compter sur le soutien de Raul Pont dans les activités internes – à ce moment-là, celui-ci était l'adjoint au maire. Ceci a permis à Tarso Genro de se consacrer à la construction de relations internationales[54].

À partir des années 1990, des intellectuels français, comme Cornelius Castoriadis, et des autorités locales ont commencé à venir prendre connaissance du BP. À titre d'exemple, le philosophe français a été amené à accompagner l'une des assemblées du BP, comme l'on peut le constater sur la photo présentée dans l'Annexe E[55]. Toutefois, à ce moment-là,

[53] Entretien réalisé à Porto Alegre, en 2011.
[54] Entretien réalisé avec João Verle, à Porto Alegre, en 2011.
[55] Cornelius Castoriadis (1922-1997), économiste et philosophe, d'origine grecque, a habité à Paris, et a été l'un des plus importants penseurs du siècle dernier. Au Brésil, Castoriadis est venu participer à un événement de

l'impact du BP était encore peu significatif. C'est plus tard que ce mouvement deviendra une pratique courante, comme le dit l'une des personnes interviewées :

> L'administration de Tarso, puis celle de Raul, ont largement favorisé cela, ils ont beaucoup reçu, ont eu la visite de nombreuses délégations d'intellectuels, de chercheurs, de mouvements sociaux d'avant-garde, de partis politiques, de représentants de partis de gauche d'Amérique Latine et d'Europe, notamment ceux qui souhaitaient connaître [le BP] car ils en avaient déjà entendu parler, ceux qui avaient entendu des histoires, et qui accompagnent encore cette expérience en cours, en plein renouvellement réussi, les réélections des projets, l'augmentation quantitative de la participation populaire dans le BP, le gain de légitimité, les conditions d'une hégémonie démocratique de gauche dans une capitale – la plus méridionale du sud du pays.[56]

Durant cette période, l'action individuelle est présente dans l'articulation externe liée au BP. Le Mercosul – un processus d'intégration régionale qui progresse pendant les années 1990 en Argentine, au Brésil, au Paraguay et en Uruguay – a servi à l'expansion des relations internationales de Porto Alegre. En 1995, sous le leadership de la mairie de Porto Alegre, a été créé le réseau *Mercocidades*, un mimétisme du réseau Eurovilles, un an après la signature du Protocole d'Ouro Preto, qui a donné au Mercosul une personnalité juridique internationale, sans lui attribuer pour autant une plus grande structure. Le processus d'intégration régionale a été mené par un groupe de présidents d'orientation politique défendant les principes du néolibéralisme, avec Fernando Collor de Mello comme représentant du Brésil.

La position géographique de Porto Alegre par rapport aux pays voisins du Cône Sud lui a permis de jouer un rôle important dans le réseau transnational. La devise du réseau *Mercocidades* était de mettre la pression pour inclure la participation des villes dans le projet d'intégration des marchés économiques dans les pays du Cône Sud. D'abord, un petit réseau de villes a été créé. En plus de faire pression sur le Mercosul, le réseau Mercocidades était également un lieu permettant d'échanger des expériences de gestion urbaine. Dans le cadre de ce réseau, le BP a joué un rôle fondamental et c'est ainsi qu'à la fin des années 1990 des

---

philosophie organisé à la PUC-RS, en 1991. Il a connu le BP grâce à Denis Rosenfeld.

[56] Entretien réalisé avec Eduardo Mancuso, à Porto Alegre, en 2011.

expériences pionnières d'émulation du BP ont vu le jour dans des villes du Cône Sud, telles que Rosario, Montevideo et Cordoba (Porto De Oliveira, 2010 et 2011).

Les relations internationales promues par Tarso Genro s'étendent au-delà du Cône Sud, atteignant le vieux continent, notamment Barcelone où, dans la première moitié des années 1990, des représentants de la mairie ont participé à un grand congrès portant sur les métropoles technologiques (Technopoles). Dans ce type d'évènements, le BP a toujours été la vitrine de Porto Alegre. En France, des liens se sont renforcés avec la commune de Saint-Denis qui a adopté le BP en 2000, lors d'un processus d'échange informel amorcé durant la Conférence de l'ONU à Istanbul, en 1996, lorsque les chefs de l'exécutif de ces deux municipalités ont entamé le dialogue (Porto De Oliveira, 2010).

### 3.2.2. La confluence entre la levée de fonds et le suivi international

Le BP n'était pas seulement un élément présent dans les stands des rencontres internationales ou dans les réunions de municipalités ; il faisait aussi l'objet de relations entre les institutions locales et les institutions internationales. En 1993, le Secrétariat Extraordinaire pour la Levée de Fonds (SELF)[57] a été créé dans la mairie de Porto Alegre. Ce secrétariat portait tant sur l'identification des sources de fonds externes – nationaux et internationaux – que sur l'élaboration de projets municipaux permettant l'accès à ces fonds. Il s'agit là de l'une des premières expériences de gouvernement infranational brésilien travaillant par l'intermédiaire de relations internationales (Confédération Nationale des Municipalités, 2011). L'une des personnes interviewées affirme que, parmi les stratégies visant à mettre en valeur les projets de levée de fonds, se trouvait celle de mettre en lumière l'existence du BP lors de la demande de financement[58]. Ainsi, plus de 240 millions de dollars ont été obtenus (ce sont des fonds nationaux et internationaux) pour la construction d'infrastructures entre 1993 et 1998 – 150 millions viennent de prêts (Fernandes, 2000, p. 49).

Par exemple, pendant cette période, la BID a financé des travaux, comme les voies rapides et la Rocade III, dont la décision a compté sur la participation populaire. L'une des personnes interrogées révèle que, lorsque la Mairie sollicitait des fonds aux Organisations Internationales, elle indiquait toujours que les politiques publiques se faisaient au travers

[57] Du portugais, Secretaria Extraordinária para a Captação de Recursos (SECAR)
[58] Entretien réalisé avec l'ancien Coordinateur des Relations avec la Communauté de la PMPA, à Porto Alegre, en 2011.

d'une politique de gouvernance participative, à savoir le BP. À mesure que Porto Alegre présentait des projets pour lever des fonds auprès des institutions internationales, les relations avec les autres municipalités se tissaient et les politiques publiques de la ville évoluaient. Ainsi, le BP gagnait de l'importance et s'introduisait dans les Organisations Internationales, qui ont commencé à reconnaitre la ville de Porto Alegre comme un modèle novateur de gestion publique. Dans l'un de ces financements octroyés à Porto Alegre, la BID a inclus un élément destiné aux infrastructures de base et pour lequel 21 millions de dollars ont été mis à disposition de la Mairie pour la réalisation des travaux du BP (Fernandes, 2000, p. 54).

Le premier pas vers l'internationalisation du BP s'est fait en 1995 lorsque, sous l'administration de Tarso Genro, le BP s'est porté candidat au prix de bonnes pratiques du programme de l'ONU pour les établissements humains, UN-Habitat. Le BP de Porto Alegre a gagné le prix de « bonne pratique » de gestion urbaine, qui a été attribué à 40 expériences de par le monde, lors de la Conférence Internationale de l'UN-Habitat II à Istanbul[59]. Le prix a été reçu par Tarso Genro et Ubiratan de Souza. On peut dire que c'est à ce moment-là que Porto Alegre, ou plutôt le BP, est inclus dans le *mapa mundi,* comme l'affirme l'ancien secrétaire des relations internationales de la Mairie :

> L'entrée officielle de Porto Alegre dans le *Mapa Mundi* des relations internationales se fait lors de la Conférence d'Istanbul en 1996. En effet, ceux qui ne le connaissaient pas, qui n'en avaient pas entendu parler, ont pu voir qu'à partir de l'approbation par l'ONU, en 1996, on arrivera à la fin du mandat de Tarso et à la transition pour le mandat de Raul.[60]

Le prix contribue à la promotion interne du BP, car les élites politiques de Porto Alegre cherchent une légitimité internationale pour obtenir de la crédibilité quant à leur politique publique locale.

En 1997, a été publié le livre *Orçamento Participativo : A experiência de Porto Alegre* (Budget Participatif : l'expérience de Porto Alegre) aux éditions de la Fondation

[59] Il convient de souligner que le prix a également été important au niveau interne. Un ensemble d'entretiens et d'articles de journaux montrent qu'il y avait un rejet du BP de la part de l'opposition. La ville a été historiquement marquée par la dispute entre les partis et les courants politiques progressistes, d'un côté, et la presse régionale affiliée à la chaîne de télévision Globo, de l'autre. Les récits et les documents de la presse informent que le BP était rarement mentionné dans cette dernière (voir la liste des journaux en annexe), malgré les prix internationaux et les victoires internes. Cette conjoncture est également confirmée par le journal français *Le Monde Diplomatique*, dans lequel Bernard Cassen publie, en 1996, un article sur l'expérience exemplaire de Porto Alegre, mentionnant la question de la dispute.

[60] Entretien réalisé avec Eduardo Mancuso, à Porto Alegre, en 2011.

Perseu Abramo[61]. Il s'agit d'une brève monographie, publiée en format de poche et écrite par Tarso Genro et Ubiratan de Souza. En un peu plus de 90 pages, ils racontent l'expérience du BP, leurs idéaux par rapport à la démocratie, la mise en place et les difficultés rencontrées à Porto Alegre, ainsi que le processus de participation et la répercussion internationale de la politique de gouvernance participative. Le livre est devenu un petit classique, traduit en plusieurs langues et circulant un peu partout dans le monde. Ce petit livre, écrit par Genro et Souza, est devenu l'une des principales sources d'inspiration pour le BP, tant pour les militants que pour les techniciens de plusieurs pays.

Pour sa part, dès les années 1990, la Banque Mondiale s'est impliquée dans une dynamique de reconnaissance du BP. Durant la même période, la politique régionale de cette institution était orientée vers la promotion de la décentralisation – l'une des priorités de l'agenda pour l'Amérique Latine, l'Afrique et l'Asie. En ce qui concerne les municipalités, le thème de la décentralisation touchait les politiques urbaines et notamment les innovations. En 1997, un grand événement a eu lieu à Caracas où un pas de plus a été fait pour inclure le BP dans l'agenda des Organisations Internationales ; un dialogue y a aussi été entamé entre les élites internationales, notamment celles d'Amérique Latine et d'Europe. Cette rencontre au Venezuela a renforcé la place de l'expérience du BP au sein des pratiques les plus valorisées en termes de gestion urbaine (Navarro, 2003, p. 92).

Cette même année, une publication de la Banque Mondiale – *Decentralization in Latin America Learning through Experience* (1997) – encourageait la décentralisation, montrant des exemples d'expériences réussies. L'une des parties évoque le besoin de rapprocher les citoyens des gouvernements et une autre résume l'expérience brésilienne du BP. De même, peu de temps après, la Banque Mondiale recommande le BP dans son rapport et insiste sur le besoin des villes d'être davantage proactives en ce qui concerne les politiques de gouvernance participative (World Bank, 2000).

En dépit de la reconnaissance de l'ONU, du soutien de la BID et de la mention donnée par la Banque Mondiale dans son rapport, le BP n'est pas encore reconnu dans l'agenda international. Un des moments particuliers de l'histoire du BP a été le contentieux qui s'est produit lors de la première phase du programme URB-AL. Créé par l'Union Européenne, à l'intérieur d'un agenda plus large apparaissant au milieu des années 1990 et destiné à plusieurs régions d'Europe et d'Amérique Latine[62], le programme en question a

[61] Traduit par les Éditions Léopold Meyer, en 1998, sous le titre *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*.
[62] Cela s'est fait après que les États-Unis soient devenus les principaux partenaires de la région, au dépend des

révélé que le BP avait encore besoin d'acquérir du prestige au niveau international pour pouvoir faire partie de l'agenda des grandes institutions. L'Union Européenne a créé plusieurs projets de coopération interrégionale dans divers domaines, à l'instar de la coopération décentralisée.

L'objectif du projet URB-AL est de promouvoir l'échange de savoir-faire en matière de gestion urbaine, par l'intermédiaire de partenariats entre des villes d'Europe et d'Amérique Latine, sur des thèmes précis, ayant une ville pilote, comme Porto Alegre avec son Budget Participatif ou São Paulo avec l'Inclusion Sociale. L'URB-AL a été financé par des villes de chaque région, ce qui a entrainé des fonds plus importants pour les villes européennes. Le programme s'est fait en trois phases ; les deux premières étant particulièrement intéressantes pour notre étude.

Lors de sa première phase, a été lancé un appel à candidatures pour huit projets thématiques, dont le réseau numéro 3 avait pour titre « Démocratie dans la ville ». Porto Alegre était la candidate favorite mais elle n'a finalement pas obtenu la coordination du projet, qui a été accordée à Issy-les-Moulineaux, une petite commune française. Cela a mis à l'épreuve le prestige international et la capacité technique de Porto Alegre pour mener à bien un projet d'une telle envergure.

À la fin des années 1990, surtout pendant la gestion de Raul Pont, un processus de création d'une marque de la municipalité, appelée la « Capitale de la Démocratie Participative », a été mis en place, ayant pour élément central l'expérience du BP[63].

### 3.2.3. L'organisation d'événements

En 1999, un grand événement a été organisé à Porto Alegre : le I[er] Séminaire International de la Démocratie Participative (SIDP). Le Séminaire avait pour objectif de rassembler des spécialistes, des autorités locales et des expériences de démocratie participative issues des quatre coins du monde, venant d'institutions financières internationales, d'Organisations Internationales et de gouvernements locaux. Le séminaire n'a pas été à l'abri des critiques de l'opposition qui a présenté un dossier aux représentants de la BID et de la Banque Mondiale, accusant la municipalité de ne pas répondre aux demandes

relations qui s'étaient établies avec le vieux continent.

[63] Il convient de préciser que l'organisation d'événements est une façon de rassembler des personnes, de promouvoir l'échange d'idées et d'expériences, d'élargir les liens entre les individus, et non pas seulement de promouvoir l'image d'une municipalité. Cette pratique a été fréquemment utilisée dans tous les cas étudiés.

votées pendant le BP (Zero Hora, 1999, p. 8). Mais, en dépit des critiques, le bilan du séminaire divulgué dans les médias et sa perception par les participants étrangers semblent être globalement positifs (voir la liste des articles en annexe C).

Le SIDP a été important, dans la mesure où il a rassemblé pour la première fois le mouvement municipal international autour du thème de la démocratie participative. La ville était Porto Alegre et la « star » de la rencontre était le BP. D'une certaine manière, cet événement a été un précurseur du FSM, qui a donné à la capitale de Rio Grande do Sul une image de « capitale de la démocratie participative ». De surcroît, le SIDP a favorisé la rencontre des représentants de quatre importantes institutions internationales : la Fédération Mondiale des Cités Unies, l'ONU, la BID et la Banque Mondiale. L'événement a été largement commenté dans la presse locale, car les trois plus importants journaux de Porto Alegre – *Correio do Povo, Zero Hora* et *Jornal do Comércio* – ont couvert les avancées du séminaire.

Il y a eu trois positions de la part d'institutions internationales sur le BP : la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU), l'ONU et la Banque Mondiale. Nous pouvons affirmer que ce séminaire a été un événement très important, car, pour la première fois, un tas d'acteurs ont été réunis pour mener à bien l'internationalisation du BP à deux niveaux institutionnels (le municipal et l'OI).

Le représentant de la FMCU a insisté sur la coopération entre les villes, en tant que moyen de diffuser des « formes participatives de gestion » et plus particulièrement le BP. Pour sa part, le représentant de l'ONU a insisté sur la valeur de la participation sociale dans l'éradication de la pauvreté et sur une gestion harmonieuse avec l'environnement, montrant ainsi une volonté de poursuivre l'Agenda 21 et le programme Habitat de l'ONU. Le représentant de la Banque Mondiale, Victor Vergara, a mis l'accent sur le caractère novateur du BP et sur l'importance d'apprendre de ce dispositif qui, selon ses propres mots, « est le cas le plus exemplaire d'Amérique Latine, reflétant un processus continu d'apprentissage, de raffinement et d'engagement, tant politique que technique, de la part des autorités municipales et d'un engagement parallèle de la part de la société civile » (Vergara, 2000, p. 229).

Les trois déclarations expriment l'aspiration et le besoin de diffuser le BP dans le monde. Les discours proférés par les membres des institutions internationales avaient un caractère technique et coïncidaient avec l'agenda des institutions en question. Malgré les différences entre les idées implicitement présentes dans les discours, cet événement a montré un réseau transnational de cadres de gouvernements municipaux, de spécialistes

d'Organisations Internationales et de militants, partageant tous le souhait de renforcer la participation sociale, avec le BP comme référence pour atteindre cette fin.

Comme nous le verrons dans le Chapitre IV, avec la succession des Forums Sociaux à Porto Alegre, le BP a progressivement gagné en visibilité et a commencé à se diffuser de façon significative. Parallèlement au FSM, sous le leadership de Tarso Genro, a été créé le Forum des Autorités Locales pour l'Inclusion Sociale et la Démocratie Participative (FAL), un espace destiné aux autorités locales de courant progressiste, pour discuter des thèmes liés à l'administration urbaine locale. Le BP occupe une place importante au sein du FAL et le réseau a servi de vecteur pour encourager le flux international.

Comme nous le préciserons dans le chapitre suivant, les maires de Porto Alegre ont aussi participé à l'organisation du mouvement municipaliste international, jouant un rôle important dans l'agenda de la démocratie participative et de l'inclusion sociale. Le mouvement municipaliste s'est articulé autour du processus d'unification de la FMCU et de l'*International Union of Local Authorities* (IULA), qui a culminé avec les Cités et Gouvernements Locaux Unis, dont le siège se trouve à Barcelone. Il convient de souligner que la CGLU avait une section de travail sur le thème de la participation, la « Commission de l'Inclusion Sociale et de la Démocratie Participative » (CISDP). Cette commission est née en 2004, à partir des travaux développés par la FAL, et a eu comme première coordinatrice une ancienne coordinatrice de la Coopération Internationale de la SELF de Porto Alegre.

À ce moment-là, Porto Alegre a présenté sa candidature pour la nouvelle phase du programme URB-AL, qui avait ouvert une nouvelle édition pour le réseau intitulé « Financement Local et Budget Participatif », le réseau numéro 9. La coordination du réseau a été attribuée à la municipalité de Porto Alegre, qui, cette fois-ci, allait assumer un projet faramineux destiné à favoriser l'échange d'expériences en matière de BP. Le projet a démarré en début 2004, l'année durant laquelle le PT a perdu les élections face au candidat du Parti Populaire Socialiste (PPS), José Fogaça. Le BP était déjà rentrée de façon plus significative dans l'agenda international.

### 3.2.4. Les effets du changement politique

À Porto Alegre, le changement politique a directement affecté les relations internationales ainsi que le mouvement municipaliste de tendance progressiste, qui gagnait en importance. En effet, les autorités locales de la municipalité de Porto Alegre faisaient

beaucoup d'efforts pour la conception d'un agenda externe. Une fois que la Mairie est passée aux mains du gouvernement du PPS, un ensemble de villes a mis fin à ses relations avec Porto Alegre, comme ce fut le cas de Saint-Denis[64]. Il en va de même pour la FAL qui a subi une crise et, à partir de là, allait être présidée par des leaders politiques européens, notamment le Fond Andalou des Municipalités (FAMSI), avec une antenne en Amérique Latine, dont le siège se trouvait dans la municipalité de Guarulhos, à São Paulo (Marx, 2008 ; Porto De Oliveira, 2011).

Toutefois, le changement politique ne signifie pas la fin du BP à Porto Alegre. Au contraire, bien qu'il ait subi des modifications, le maintien du BP a constitué un élément clé lors de la campagne électorale de 2004 (Louault, 2010 ; Porto De Oliveira, 2010 ; Ribeiro Dias, 2008). De même, l'absence momentanée de Porto Alegre sur la scène internationale, notamment dans les réseaux progressistes, n'a pas affecté la quête externe du BP[65]. La municipalité restait une référence, le berceau du BP, un « mythe » pour les étrangers. Les délégations de diverses municipalités continuaient de visiter la ville et la municipalité a mené un projet du Réseau-9 de l'URB-AL. En revanche, les relations avec quelques municipalités d'autres pays, qui partageaient le projet politique mené par le PT de Porto Alegre, ont été affaiblies et, dans certains cas, ont même été rompues, comme ce fut le cas avec Saint-Denis.

La Mairie a eu recours à la Banque Mondiale pour faire une évaluation du BP dans la municipalité. Petit à petit, la nouvelle administration de Porto Alegre a repris les activités qui avaient marqué la vie politique de la ville. La réalisation d'événements pour les villes a ainsi été remise au goût du jour. En novembre 2011, Porto Alegre accueille la rencontre mondiale du réseau Metropolis, comptant plusieurs interventions sur le BP. Lors de cette rencontre, étaient présents le conseiller municipal Joe Moore, qui a présenté l'expérience du BP à Chicago, et la conseillère municipale Melissa Mark-Viverito, responsable de la mise en place du BP dans un district de New York. Outre ces participants, Mamadou Bachir-Kanouté, spécialiste de l'Afrique Subsaharienne, était présent ainsi qu'une représentante de l'ONG *Participatory Budgeting Project* des États-Unis[66]. En janvier 2012, le Forum Social Mondial a été réalisé et, en juin, Porto Alegre a accueilli la rencontre internationale de l'OIDP et a fait la première édition du DEMOCRACINE – un festival de cinéma sur le thème de la démocratie, organisé par l'expert Giovanni Allegretti, chercheur du Centre d'Études Sociales de Coimbra et l'un des plus grands consultants internationaux sur le BP.

[64] Remarque des participants et des interviewés en *off-record*, à Saint-Denis, en 2008.
[65] À titre d'exemple, en 2011, pendant l'une de mes missions de recherche de terrain à Porto Alegre, un journaliste sud-coréen faisait un reportage sur le BP.
[66] Nous avons réalisé une observation participante de cet évènement.

En dépit de la continuation du BP de Porto Alegre et de la reprise des actions de la municipalité au niveau international, le changement de gouvernement a ouvert une brèche pour que d'autres municipalités d'orientation progressiste puissent jouer un rôle de leader sur la scène internationale impliquée dans le débat sur le BP. Par exemple, pendant cette période, Belo Horizonte a intensifié ses relations extérieures et a internationalisé son BP.

### 3.3. Belo Horizonte et Recife : une internationalisation tardive

Les municipalités de Belo Horizonte et de Recife ont démarré leur processus d'internationalisation après la municipalité de Porto Alegre. Au début de son internationalisation, Porto Alegre investit dans la création d'une « marque » et s'affirme comme la capitale de la démocratie participative. S'agissant de deux villes avec un BP important, Belo Horizonte et Recife devaient se différencier de Porto Alegre, tout en divulguant leurs expériences du BP. Les deux capitales – de Minas Gerais et du Pernambouc – ont créé des Secrétariats pour mener les questions externes, ont investi dans des événements sur la démocratie et la participation sociale, et ont été suivies et accompagnées par des institutions internationales. À la différence de Porto Alegre, dans ces deux villes, l'implication des autorités locales a été moins importante. Nous allons décrire ci-dessous les trajectoires de ces deux municipalités.

#### 3.3.1. Belo Horizonte et les relations internationales

Quatre ans sont passés – ce qui équivaut à un mandat municipal – entre la mise en place du BP à Porto Alegre et son apparition à Belo Horizonte. Le processus d'internationalisation du BP de Belo Horizonte a pris encore plus de temps que cette période de quatre ans.

À partir des années 2000, Belo Horizonte va investir dans la dimension internationale de la municipalité et plus particulièrement du BP. Ce mouvement a débuté avec le programme URB-AL. Pendant les années1990, la municipalité ne prêtait attention qu'à la dimension interne du modèle, au dépend de la projection externe. Les innovations apportées par Belo Horizonte, comme la construction de l'IQVU – en tant qu'indicateur de mesure utilisé pour assurer l'inversion des priorités –, le logement, ou encore le BP comme

instrument de planification urbaine, sont des éléments qui favorisent sa différenciation par rapport à Porto Alegre, ainsi que sa reconnaissance internationale.

L'entrée de Belo Horizonte dans les réseaux internationaux du BP se fait en 2003, suite à un événement national des municipalités, promu par la ville de São Paulo, lors du mandat de Marta Suplicy (PT)[67] : il s'agit de l'URBIS. Jusqu'alors Belo Horizonte ne participait pas de façon systématique au mouvement municipaliste international, ni même aux réseaux transnationaux de cette même nature. La relation s'est instaurée par l'intermédiaire de la coordinatrice du BP à Belo Horizonte, Maria Auxiliadora Gomes, qui a participé à l'événement URBIS à São Paulo, et d'Yves Cabannes, coordinateur du PGU-ALC.

L'action internationale de la promotion du BP de Belo Horizonte s'est fait, d'un côté, par les successives coordinatrices du BP – Maria Auxiliadora Gomes (2003-2009) et Ana Luiza Nabuco (2009-2012) – et, de l'autre, par la coordination du Réseau Brésilien du Budget Participatif, avec Claudinéia Jacinto (2009-2012). Le cas échéant, le Secrétariat des Relations Internationales secondait le travail en question.

Même si, pendant les premières années, peu de choses ont été publiées sur le BP, à partir de 2000, la mairie de Belo Horizonte commence à publier divers livres sur son expérience. Le Secrétariat adjoint aux Relations Internationales est créé en 2005 pour répondre essentiellement aux demandes de l'URB-AL[68]. À partir de ce programme, la municipalité va tisser des liens plus étroits avec plusieurs Mairies qui faisaient partie du réseau. Le spécialiste, Yves Cabannes, qui a écrit le document de base du Réseau 9 du programme URB-AL, est souvent cité dans les entretiens. Comme nous le montrerons dans les chapitres suivants, Yves Cabannes est le pivot de l'internationalisation du BP. À ce moment-là, son rôle a été important, tout comme celui de Giovanni Allegretti, dont l'action a été fondamentale dans le programme URB-AL et d'autres activités internationales liées au BP.

La coopération technique se faisait entre les activités du Programme URB-AL. Au-delà du partage d'expériences au travers d'études de cas, elle permettait de faire la promotion d'un ensemble d'évaluations du BP de Belo Horizonte. Désormais, Belo Horizonte devient progressivement une référence internationale en matière de BP. Comme nous l'avons décrit dans la partie précédente, le BP de la capitale de Minas Gerais était associé à la gestion des territoires et à la planification municipale. En 2004, la Mairie remporte le prix de la Division de l'Administration Publique et du Développement de la

[67] Entretien réalisé avec Maria Auxiliadora Gomes, à Belo Horizonte, en 2013.
[68] Entretien réalisé avec Rodrigo Perpétuo, à Belo Horizonte, en 2013.

Gestion des Nations Unies : le « Prix du Service Public des Nations Unies », à titre de reconnaissance du BP. La création du BP-Numérique a conduit la Mairie à être lauréate, en 2007, recevant la mention de « Bonne Pratique » par l'Observatoire International de la Démocratie Participative. La remise des prix a été faite en 2008, à Nanterre, en France, lors de la rencontre annuelle de l'ODIP[69]. Qui plus est, en 2011, elle a obtenu la troisième place pour le prix de la Fondation Reinhard Mohn, qui a été décerné à la municipalité de Recife, comme nous le verrons dans la section suivante.

Au milieu des années 2000, un accord a été passé avec l'Université de Harvard aux États-Unis pour inciter l'échange avec des urbanistes venant des États-Unis et désireux de connaître le BP de la municipalité. Il est important de noter qu'à ce moment-là Yves Cabannes était devenu enseignant à Harvard.

### 3.3.2. La fissure laissée par Porto Alegre

Au moment où Belo Horizonte s'est lancé de façon plus significative dans la promotion du BP au niveau international, la mairie de Porto Alegre se trouvait face au vide politique laissé après l'échec du PT aux élections de 2004[70]. On peut interpréter ce moment-là comme l'ouverture de Belo Horizonte à de nouvelles opportunités, entrant sur la scène internationale et gagnant en visibilité, car ses partenaires progressistes étrangers cherchaient une alternative pour palier à la perte de leur partenariat politique avec Porto Alegre[71]. Même si l'on ne peut pas établir de relation directe de causalité, le retrait momentané des relations internationales de Porto Alegre coïncide avec le moment d'ascendance internationale de Belo Horizonte et d'autres villes brésiliennes, comme Recife.

Quand Belo Horizonte a commencé à s'insérer sur la scène internationale de circulation du BP, la démocratie participative était déjà un élément clé de l'agenda international. Des avancées importantes avaient été obtenues : les prix de l'ONU-Habitat, les recommandations de la Banque Mondiale et le Programme URB-AL. La diffusion était déjà massive, notamment lorsque les transferts se sont consolidés dans les municipalités

[69] Observation participante de l'événement à Nanterre, en 2008.
[70] D'autres municipalités actives sur le plan externe, comme la ville de São Paulo, se sont également éclipsées de la scène internationale progressiste, après la perte du PT aux élections municipales.
[71] Entretiens réalisés avec Claudineia Jacinto, à Belo Horizonte, en 2013 ; et Maria Auxiliadora Gomes, à Belo Horizonte, en 2013.

d'Amérique Latine et d'Europe. L'action du Réseau-9 a favorisé la production technique sur le BP, la connaissance en matière de transfert et la formation de cadres spécialisés dans la coopération décentralisée. Des études de cas ont été produites, ainsi que des documents rassemblant des expériences thématiques diverses. Une partie des cadres techniques des institutions internationales, comme la Banque Mondiale et des ONG spécialisées dans la participation, ont été les consultants du projet au début de leurs carrières.

Parmi les retombées importantes du Programme URB-AL, avec le Réseau-9, se trouve la création de l'Observatoire International de la Démocratie Participative (OIDP) et du Réseau Brésilien de Budgets Participatifs (RBBP). Le premier se trouve à Barcelone, tandis que le deuxième est à Belo Horizonte[72]. À la fin du Programme URB-AL, un Réseau Brésilien de Budgets Participatifs a été créé. Le réseau a été conçu par l'équipe de Belo Horizonte et a compté sur la contribution du Coordinateur du CIGU, Jaine Vasconez. La proposition était de créer un espace horizontal d'échanges et d'activités entre les diverses expériences brésiliennes. Le réseau commence à s'articuler en 2007, comptant environ 30 membres. Il a aussi servi de pilote pour créer un réseau international de BP, qui devait fonctionner sur le même format, avec un important appui des Espagnols, en particulier du Fond Andalou des Municipalités pour la Solidarité Internationale (FAMSI), comme nous le préciserons dans le chapitre suivant. Le réseau international du BP n'a pas connu le même succès que le réseau brésilien, car il n'a pas pu aboutir[73].

Au milieu des années 2000, le BP rentre dans un processus de diffusion massive à l'échelle mondiale, transcendant les relations initiales qui avaient été établies entre l'Amérique Latine et l'Europe. À partir du mandat d'Ana Luiza Nabuco au sein du Secrétariat de Planification (2006-2010), les visites des délégations internationales sont devenues de plus en plus fréquentes à Belo Horizonte[74]. Outre la venue des étrangers, les cadres de la municipalité se déplaçaient aussi à l'étranger, réalisant des activités permettant de diffuser le BP. Lors d'une conversation collective avec les responsables du BP de Belo Horizonte, nous avons pu observer la diversité des origines des visiteurs :

[72] De nos jours, la RBBP est coordonnée par la municipalité de Guarulhos.
[73] Le Réseau Brésilien de Budget Participatif poursuit toujours ses activités, dont la coordination se fait par la mairie de Guarulhos. La réduction de la plateforme internationale du BP se doit en partie à la crise en Europe et aux découpes budgétaires destinées à la coopération internationale.
[74] Les délégations qui ont visité Belo Horizonte viennent de plusieurs régions du monde : Amérique Latine, Corée, ou encore Afrique, Philippines et Europe.

> Les Philippins sont venus ici, un peu plus d'une cinquantaine. Les Coréens, les Philippins, les Africains […]. L'année dernière [...], nous avons réalisé un événement où est venue une délégation de presque 60 personnes […], nous avons passé la journée entière avec eux [les Coréens], des Maires et des secrétaires […]. João Pessoa est toujours présente […], Nova Lima est venue tout récemment […], ainsi que Brasilia.[75]

Lors de l'entretien réalisé avec l'ancienne coordinatrice du BP, la même situation est mentionnée, comme on peut le constater ci-dessous :

> On a eu un moment très intense dans la coopération et, en venant ici, on recevait régulièrement des missions internationales à Belo Horizonte, pour connaitre le Budget Participatif [...]. Je pense qu'il y a eu un mouvement de propositions et de souhaits de la part de la mairie de Belo Horizonte pour discuter du Budget Participatif. La proposition ne portait pas sur l'internationalisation mais plutôt sur la création d'instances de réflexion et de discussion sur le Budget Participatif. Quant aux villes brésiliennes et au Réseau Brésilien du Budget Participatif, ils se trouvent dans un cadre interne mais aussi international.[76]

La participation à la rencontre organisée à Durban, en 2008, par le *Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa* (MDP-ESA), avec le soutien de la Banque Mondiale, a été essentielle pour tisser des liens avec la coopération Sud-Sud dans le transfert du BP. De là, est apparue la proposition de créer un accord entre Belo Horizonte et Maputo, financé par la Banque Mondiale ; avec André Herzog comme médiateur, chargé de faire un guide dont l'objectif était de faciliter la mise en place du BP dans les municipalités africaines, à partir de l'expérience de la capitale de Minas Gerais (Mairie Municipale de Belo Horizonte, 2009)[77]. Le guide a été écrit en partenariat avec des chercheurs de l'UFMG. Il s'agit d'une forme de transfert, stimulée par le mécanisme d'apprentissage direct ou du *peer-to-peer learning*, sur lequel nous reviendrons en détail dans le Chapitre VII.

[75] Conversation collective réalisée avec les responsables du BP, Veronica Campos Salles, Claudineia Jacinto et Maria Diana de Oliveira, à Belo Horizonte, en 2013. João Pessoa, Nova Lima et Brasília sont des municipalités brésiliennes.
[76] Entretien avec Ana Luiza Nabuco, à Belo Horizonte, en 2013.
[77] Entretiens réalisés avec les cadres de la PBH, à Belo Horizonte, en 2013, et de la Banque Mondiale, à Washington, en 2013.

### 3.3.3. Les événements : Belo Horizonte entre le Brésil et la France

En 2008, la mairie de Belo Horizonte a organisé un grand événement : le Séminaire des 15 ans du BP. Ce séminaire, qui a reçu environ 300 participants, a contribué à la diffusion du BP de Belo Horizonte. L'accord passé avec l'Université de Harvard, aux États-Unis, et les relations établies avec la France ont également participé à cette diffusion. Des délégations de la mairie de Belo Horizonte ont participé aux événements organisés par la faculté de Sciences Politiques de Poitiers, en France, sur la démocratie participative. Pendant un certain temps, la Mairie a été un partenaire international de la région Poitou-Charentes qui connait l'une des rares expériences régionales de BP. L'événement organisé sur le BP, en 2009 – année de la France au Brésil –, à Belo Horizonte a compté sur l'intervention de la candidate aux élections présidentielles, Ségolène Royal, via une vidéoconférence.

Pour résumer, l'internationalisation du BP de Belo Horizonte s'est faite au moment de la diffusion massive, ou du débordement, du dispositif, dont le coup d'envoi a été donné en 2003, lors de la rencontre de l'URBIS à São Paulo ; ainsi qu'avec le processus d'internationalisation croissante à partir du Programme URB-AL, avec les efforts de cohésion du BP au Brésil, par l'intermédiaire de la RBOP, des investissements effectifs dans la diffusion de l'expérience, à partir de 2008, et d'un mouvement qui s'adresse à la coopération Sud-Sud, avec le soutien de la Banque Mondiale. À la différence de Porto Alegre, Belo Horizonte n'a pas d'autorités locales – comme des Maires promouvant le BP de façon directe et systématique. L'internationalisation du dispositif est tardive et ne semble pas être une priorité dans l'agenda du gouvernement, notamment au début du processus, mais plutôt une action menée par la Direction du BP.

### 3.3.4. Recife : « le meilleur BP du monde »

Les politiques de gouvernance participative de la mairie de Recife remontent aux années 1980. Bien que ce domaine ait fait partie de l'agenda politique municipal, aucun investissement précis n'a été fait pour la promotion internationale du BP en tant que marque de la ville. Ce processus n'a commencé que ces dernières années. Même si, en 1995, Recife intègre le Réseau Mercocidades (Confédération Nationale des Municipalités, 2011), son engagement dans le domaine ne commence à être plus effectif qu'en 2004, lorsque la ville

participe à cinq Unités Thématiques[78]. Cependant, le Secrétariat des Relations Internationales se structure simultanément à celui de Belo Horizonte, mais avec un format différent. L'action publique concernant le BP se concentre en grande partie au niveau interne. Comme cela s'est produit à Belo Horizonte, le BP de Recife ne s'est internationalisé que tardivement, essentiellement sous l'impulsion d'acteurs externes.

Le désir d'avancer dans les stratégies pour la levée de fonds est apparu à la mairie de Recife avec la victoire du Parti des Travailleurs lors des élections de 2000[79]. Toutefois, lors du premier mandat, l'action internationale manquait encore d'une structure institutionnelle au sein de la Mairie. En 2005, lors du deuxième mandat du Parti des Travailleurs, a été créé à cet effet une Direction des Relations Internationales, liée au Secrétariat de la Gestion Stratégique et de la Communication Sociale. Sa mission était de « coordonner les processus de relations internationales, en quête d'échanges, de jumelages, d'investissements et de participation dans les réseaux internationaux de villes, qui augmentent le développement touristique, culturel, social et économique de Recife »[80].

L'orientation initiale du Secrétariat était de lever des fonds auprès des institutions internationales telles que la BID, la Banque Mondiale et la Banque Nationale de Développement brésilienne, le BNDES[81]. La Direction ne travaillait pas directement avec le BP, mais a offert des conseils pour l'organisation d'actions internationales, qui ont été effectuées par les responsables du Budget Participatif.

Les institutions allemandes étaient particulièrement intéressées par l'expérience de Recife et par la possibilité de répliquer le modèle en Allemagne. Au début des années 2000, le binôme BP et Prezeis de Recife a été reconnu par la fondation allemande Friedrich Ebert, comme des « expériences notables de participation citoyenne », dans le cadre d'un Programme d'Information et d'Échange de plus de 20 expériences de ce type, mises en place dans le Cône Sud (Argentine, Brésil, Chili et Uruguay). Pendant les deux années du programme, l'objectif était d'offrir « la mise en place de réseaux informels ainsi que de demandes et d'offres chez les professionnels » participant au programme (Fondation Friedrich Ebert, 2003, p. 5). La municipalité de Recife a été un associée de « plein droit » au Programme URB-AL et a constituée l'une des études de cas du *Document de Base*.

Le processus d'internationalisation politique de Recife, associé aux résultats obtenus

[78] Entretien réalisé avec Roberto Trevas, à Recife, en 2013. Les unités thématiques sont respectivement : Éducation, Culture, Droits de l'Homme, Démocratie Participative et Jeunesse.
[79] *Ibid.*
[80] Mairie Municipale de Recife : http://www.recife.pe.gov.br/pr/secestrategica/relacoes_int.php. Consulté en mai 2013.
[81] *Ibid.*

pendant les premières années du BP, à partir du mandat de João Paulo, ont tous deux contribué à la réalisation de l'un des événements internationaux les plus prestigieux sur la démocratie participative – la Rencontre Annuelle de l'Observatoire International de la Démocratie Participative (OIDP) –, qui a eu lieu pour la première fois à Recife[82]. D'après le *Boletim Diário* (Bulletin quotidien) du Secrétariat de la Communication de Recife, publié le 29 novembre 2006, « la capitale du Pernambouc a été choisie à l'unanimité lors de la cinquième conférence de l'OIDP, qui a eu lieu en 2005 à San Sebastian en Espagne, face à ses concurrents, tels que Porto Alegre, Puebla (Mexique), Villa Gessel (Argentine) et El Bosque (Chili) ».

Parmi les participants annoncés dans la presse, il y avait plusieurs intellectuels brésiliens, ainsi que les spécialistes Yves Cabannes et André Herzog de l'Institut de la Banque Mondiale[83].

La municipalité de Recife entretient des relations avec l'École de l'Administration Publique de la Fondation Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-EASP), permettant les visites d'étudiants et l'accompagnement du BP *in situ*. Le Centre des Études en Administration Publique et du Gouvernement (CEAPG) de la FGV-EASP a mentionné le BP au prix international Reinhard Mohn de la fondation allemande Beryelsmann. Concurrent aux côtés de multiples expériences venant de plusieurs pays, le BP de Recife en est sorti gagnant. Choisi par vote populaire, il a obtenu 21,69% des 14 000 voix en Allemagne[84]. L'objectif du prix était de donner une mention aux pratiques novatrices sur le thème de la « redynamisation de la démocratie au travers de la participation », et ses critères étaient la dimension novatrice des expériences ainsi que leur réplique dans le contexte allemand.

La Fondation Bertelsmann a un poids particulier dans le contexte européen, car elle est associée aux médias, ayant ainsi le plus grand réseau de diffusion de la région avec des chaines de télévision et des stations de radio. Le prix a été décerné au maire de l'époque en 2011, João da Costa (PT), qui avait auparavant été le Coordinateur du BP, par la Chancelière allemande Angela Merkel[85], et a compté sur la participation d'une déléguée de 13 ans du BP-Enfant, Keila Pessoa, qui a fait un témoignage enregistré sur une vidéo accompagnant le

[82] Cette rencontre n'a ensuite été faite au Brésil qu'en 2012, dans la ville de Porto Alegre.
[83] Ermínia Maricato (USP), Maria da Glória Gohn (Unicamp), Rudá Ricci (UFMG), Luís de la Mora et Suely Leal (UFPE), Alejandro Socorro (Université de Cienfuegos, Cuba), Yves Cabannes (University College London) et André Herzog (Banque Mondiale).
[84] http://www.recife.pe.gov.br/2011/06/09/prefeito_joao_da_costa_recebe_premio_e_assina_acordo_de_cooperacao_na_europa_177152.php. Consulté en mai 2013.
[85] On peut visionner la remise du prix, à partir de 39 minutes, dans la vidéo de la cérémonie : http://www.youtube.com/watch?v=CaMSM01xX74. Consulté en mai 2013.

dossier de candidature du prix (Recife, s/d, p. 96)[86]. Comme le dit l'une des personnes interviewées, appartenant à ce moment-là au Secrétariat des Relations Internationales de Recife, la présence du BP-Enfant et le charisme de Keila Pessoa ont été des éléments importants pour la remise du prix[87].

La remise du prix international a renforcé le BP et a permis à la municipalité de réaliser un mouvement éphémère de marketing en s'appuyant sur les devises suivantes : « le meilleur BP du monde »[88] et « la capitale nationale de la démocratie participative »[89]. Les relations avec l'Allemagne, surtout dans le cadre des contacts établis avec l'institution impliquée dans la remise du prix, a permis le transfert du BP de Recife vers 22 municipalités allemandes.

### 3.3.5. Les effets du changement politique à Recife

Lors de la période d'apogée internationale du BP de Recife, le candidat du Parti des Travailleurs, João da Costa, qui arrivait à la fin de son premier mandat à la Mairie, et qui était le coordinateur du BP de l'administration précédente, a perdu les élections de 2012. Avec la nouvelle administration de Geraldo Julio, du Parti Socialiste Brésilien (PSB), le travail international de Recife a alors subi une réorientation.

Avant de quitter son poste, João da Costa avait nommé les conseillers du BP pour l'année 2013. Toutefois, au début de son installation au pouvoir, la nouvelle gestion était réticente et silencieuse sur le destin du BP[90]. Les conseillers et le BP sont restés inactifs pendant 300 jours. En juillet, le nouveau maire, Geraldo Julio, a annoncé à la presse que le BP n'allait pas se poursuivre à Recife. Selon le *Jornal do Comércio* (Jornal do Comércio, 2013, p. 16), le maire affirmait qu'il fallait « donner plus d'oxygène au débat sur les priorités de la ville ».

Le BP a été remplacé par un nouveau modèle de participation, s'appuyant sur le programme de l'État « Tous pour le Pernambouc », avec des réunions, des forums, des

[86] En ce qui concerne le témoignage de Keila Pessoa, on peut voir la vidéo de la candidature de la municipalité : http://www.youtube.com/watch?v=UHxVj4IyWFo. Consulté en mai 2013.
[87] Entretien réalisé avec Mariane Regis, à Recife, en 2013.
[88] Entretien réalisé avec José Augusto Miranda, à Recife, en 2013.
[89] Présentation officielle en format Powerpoint concédée à l'auteur par l'ancienne coordination du BP.
[90] Lors du travail de terrain fait à Recife en 2013, le futur du BP était incertain : allait-il se maintenir ou être supprimé ? Lors de la réunion de l'Association FIJ dans le quartier d'Ibura, les citoyens était inquiets quant à l'avenir du BP.

groupes techniques et des débats sur les priorités, mais sans système de votation ni de cycle annuel. Le programme « Tous pour le Pernambouc » a été lancé par le gouverneur d'État Eduardo Campos, du même parti politique que celui de l'actuel maire de la capitale, et il s'agissait d'une politique de gouvernance avec une participation sociale qui consiste en « une forme de gestion démocratique, régionalisée, et centrée sur les résultats ». Cet épisode de Recife montre la fragilité des politiques de gouvernance participative qui sont fortement associées aux logiques de partis et qui ne sont pas réglementées.

**Conclusion**

Les trois cas analysés sont représentatifs des capitales dans lesquelles le BP s'est internationalisé. Les trois municipalités ont des points communs mais aussi des différences. Bien que Porto Alegre soit considérée comme la matrice du BP, Belo Horizonte et Recife ont introduit d'importantes innovations institutionnelles à la politique de gouvernance participative et ont obtenu leur propre reconnaissance. En ce qui concerne les relations internationales, les capitales ont créé des institutions internes, c'est-à-dire des secrétariats de levée de fonds ou des relations internationales pour mieux s'insérer dans la mondialisation, en recevant des fonds et en participant à la « paradiplomatie », ou diplomatie des villes. Même si les trois cas ont ces points communs, il y a tout de même une différence au niveau des résultats. En effet, Porto Alegre est largement légitime à l'étranger et gère un processus de diffusion massive, tandis que Belo Horizonte et Recife, malgré l'internationalisation de leurs modèles, n'ont pas eu le même impact.

L'action des individus a été déterminante. À Porto Alegre, les maires, à l'instar de Tarso Genro et de Raul Pont, ou encore d'Ubiratan de Souza et d'autres adjoints de la Mairie, étaient constamment impliqués dans des activités internationales pour la promotion du BP et pour militer en faveur de l'idéal de la démocratie participative. Leur action internationale a fait d'eux les premiers « ambassadeurs » du BP. Le fait d'être des cadres de haut niveau, ceux qui promeuvent internationalement le BP, fait toute la différence. Il s'agit de personnalités avec une légitimité politique en matière de participation sociale et de connaissances techniques. Ils ont été présents dès les débuts de la création du BP et ont accompagné son évolution. Comme nous le préciserons dans les chapitres suivants, les « ambassadeurs » du BP de Porto Alegre sont des personnalités internationalement reconnues.

L'activisme continu de ce groupe de politiques de Rio Grande do Sul a été essentiel pour insérer le BP dans l'agenda international. Par contre, dans les cas de Belo Horizonte et de Recife, ce sont des cadres internes qui font généralement ce type d'action, au sein des secrétariats chargés de la politique de gouvernance participative, à l'instar de Maria Auxiliadora Gomes dans la capitale de l'État de Minas Gerais. Qui plus est, Porto Alegre a été pionnier au niveau international, tant dans la création d'un secrétariat pour la levée de fonds, que dans l'organisation d'événements fonctionnant comme des mécanismes qui contribuent au processus d'internationalisation.

Un ensemble de mécanismes participe au processus d'internationalisation et de diffusion du BP. Il est important d'insister sur le fait que les mécanismes ne représentent pas une vision mécanique du processus. Ceux-ci sont imbriqués entre eux et agissent ensemble ; bien souvent, ils se chevauchent. Le mécanisme de coopération opère de deux façons, dans des réseaux institutionnalisés – à différents degrés – et dans le cadre de programmes d'institutions internationales. Dans le cas de Porto Alegre, l'aspect pionnier se trouve déjà en 1995 avec le réseau Mercocidades, puis, quelques années plus tard, avec les relations établies avec le DRD, et va ensuite s'amplifier au début des années 2000, comme nous le verrons en détail dans le Chapitre V.

La coopération avec les institutions internationales se fait avec le Programme de Gestion Urbaine de l'ONU, le Programme URB-AL de l'Union Européenne, et aussi avec la Banque Mondiale. Belo Horizonte et Recife participent également à des réseaux institutionnalisés ou informels. La différence réside dans le fait que Porto Alegre est, dans une certaine mesure, le leader des différents réseaux mentionnés. Il s'agit de la première ville à tisser des relations avec le PGU-ALC ; c'est elle qui coordonne le Réseau-9 de l'URB-AL ; et elle joue un rôle particulier dans les programmes de la Banque Mondiale. Pour sa part, Belo Horizonte s'est tournée vers un réseau interne – le Réseau Brésilien de Budgets Participatifs – puis, suite au changement politique de Porto Alegre, la ville va étendre son action au niveau international, en tissant des relations avec des pays d'Europe, d'Afrique Subsaharienne et d'Asie, devenant alors une référence. De son côté, la particularité de Recife se trouve dans le fait que la municipalité ait mis en place des relations directes avec l'Allemagne.

Le mécanisme de construction s'est fait par le biais d'un processus de production de l'image de la ville, orienté par le BP, qui impliquait la promotion internationale du dispositif et la production de matériels techniques et informatifs, diffusant les résultats positifs du BP. L'action a été initiée par un groupe d'individus liés à la mairie de Porto Alegre, qui a

commencé à promouvoir le BP et à forger une image de la ville – avec le BP en fond –, à partir du réseau Mercocidades, dans un mouvement qui va s'élargir avec la publication et la promotion du livre de Genro et Souza (1997), se poursuivant avec le SIDP, puis avec le FSM, comme nous le décrirons dans les Chapitres IV et V. Ce mécanisme accélère l'internationalisation du BP de Porto Alegre. D'un autre côté, l'attribution de prix a favorisé la construction de l'image de prestige de Porto Alegre, avec le prix de « bonne pratique » décerné par l'ONU, en 1996. Les prix internationaux légitiment et donnent de la visibilité aux expériences locales concernées. De toute évidence, l'attribution du prix a entrainé un processus d'internationalisation de l'expérience. L'ensemble de ces éléments ont fait que Porto Alegre ait été peu à peu consacrée « Capitale de la Démocratie Participative », comme nous le verrons dans le chapitre suivant. Bien que tardivement, des actions individuelles de promotion du BP ont également étaient mises en place par les mairies de Belo Horizonte et de Recife. Cette dernière se différencie de Porto Alegre en se revendiquant comme le « meilleur BP du monde ».

Il est clair que, sans la prolifération d'expériences pionnières au Brésil et surtout sans les cas de continuité et de réussite, le BP n'aurait pas été reconnu comme il l'a été. Les expériences de Porto Alegre, Belo Horizonte et Recife constituent un ensemble de résultats concrets qui, en tant qu'exemples, ont apporté de l'inspiration à diverses municipalités du monde entier. Sans l'efficacité du BP dans ces municipalités, ses « ambassadeurs » n'auraient pas eu suffisamment d'arguments pour le défendre. Le travail réalisé par les individus qui ont permis la mise en œuvre de ces expériences ne constitue pas l'objet principal de cette thèse, mais on ne peut laisser de côté l'action de tous ceux qui ont travaillé au niveau micro-local pour que ces expériences puissent exister. Le succès de ces expériences est un élément qui permet d'attribuer des relations de cause à effet, un élément qui expliquera l'adoption et la promotion du BP par d'autres institutions.

Le suivi externe est un mécanisme présent dans les trois cas. Il s'agit d'un processus qui se fait avec les autres, dans la mesure où le suivi implique l'identification d'expériences locales par des acteurs externes. Nous savons que le BP de Porto Alegre n'est pas le premier du Brésil mais c'est celui-ci qui a attiré le plus d'attention. Le suivi réalisé par les institutions internationales a certainement contribué à ce phénomène. L'ONU et la Banque Mondiale – par le biais de leurs cadres mentionnés dans ce chapitre – ont été pionnières dans la reconnaissance du BP de Porto Alegre et de son potentiel. Les rôles d'Yves Cabannes, au sein du PGU-ALC, et de Victor Vergara, à la Banque Mondiale, ont été importants pour insérer le BP dans les agendas de ces institutions.

La diffusion internationale est amplifiée par le mécanisme du *networking*. Il s'agit là d'une pratique qui se manifeste par la constance internationale du mouvement. Les trois municipalités ont organisé des évènements nationaux et internationaux pour la promotion du BP. Ses défenseurs ont milité au niveau interne, au cours de rencontres de réseaux comme le Mercocidades, le DRD, la FAL, l'OIDP, et d'autres encore. L'action continue, réalisée dans ces espaces, a permis – comme nous le verrons dans le chapitre sur les réseaux – d'augmenter le nombre de sympathisants et de partisans du BP, mais aussi de renforcer le mécanisme de construction, en offrant chaque fois plus de prestige et de légitimité à l'expérience.

On peut donc affirmer qu'il y a eu une confluence entre l'action internationale des cadres politiques, d'une part, et le suivi et la reconnaissance internationale, d'autre part, associés à une expérience avec des résultats visibles. Ce sont là les conditions nécessaires à l'internationalisation du BP. Le cas de Porto Alegre attire particulièrement l'attention pour son action pionnière dans l'internationalisation du BP. Il existe un certain engagement politique en matière de relations internationales. Les Maires et les hauts fonctionnaires de la Mairie circulent et font des conférences à l'étranger, en racontant l'expérience de la capitale de Rio Grande do Sul. Cette activité a été continue durant le mandat du Parti des Travailleurs. En ce sens, la promotion des événements et la construction de réseaux sont également très importantes. Tous ces éléments réunis ont fait que le BP de Porto Alegre est devenu une référence en matière de politique et de gouvernance participative sur le plan international – cela s'est décuplé avec la réalisation successive des FSM.

| Mécanismes | Porto Alegre -1995 | Belo Horizonte -2003 | Recife -2005 |
|---|---|---|---|
| Coopération 1 (Réseaux institutionnalisés et informels) | Mercocidades (1995) DRD (1998) FAL (2001) | Réseau Brésilien des BP (2007) ; OIDP | OIDP (2006) |
| Coopération 2 (Institutions internationales) | PGU-ONU Banque Mondiale, Union Européenne – URB-AL | Union Européenne – URB-AL Banque Mondiale – Afrique | Union Européenne – URB-AL, Fondation allemande Bertelsmann |
| Leadership (Création d'institutions locales RI) | SECAR (1993) | Secrétariat RI (2005) | Coordination RI (2005) |
| Construction – Prestige (Prix Internationaux) | Un-Habitat (1996) | OIDP (2008) | Reinhard Mohn (2011) |
| Suivi externe | PGU – ONU Banque Mondiale | URB-AL | FGV-EAESP Fondation allemande Bertelsmann |
| Direction diffuse | Global | Europe, Afrique Subsaharienne | Allemagne |

**Tableau 3.2**

# Chapitre IV

## Promouvoir les connexions transnationales : les réseaux de la démocratie participative

« Il n'y a rien que ne soit pas connecté »

*Un consultant international à propos de la circulation du BP*[91]

En plus de fonctionner comme un réseau informel et un Forum, le FAL constitue un espace de rencontres et d'articulations (ou d'intrications !) entre des dizaines de réseaux thématiques (paix, pauvreté, Budget Participatif, agriculture urbaine), régionaux (Mercocidades) ou territoriaux (villes périphériques), avec lesquels se construisent des ponts, larges ou étroits, solides ou pas.

*Rapport de la IV^e Édition du FAL*

### Introduction

Tout au long des années 1990, les autorités locales de Porto Alegre ont commencé à dialoguer avec leurs pairs de courant progressiste – issus de pays d'Amérique Latine et d'Europe –, sur divers thèmes de gestion urbaine, dont le BP. Dans ces relations, les échanges d'idées et de techniques d'administration publique sont fréquents. Les évènements internationaux ont été composés d'espaces de rencontres ponctuelles, destinés à l'articulation internationale et à la diffusion de politiques publiques infranationales. Petit à petit, dans ces rencontres, le BP gagne du terrain, car, d'un côté, les représentants de Porto Alegre ont tout intérêt à le diffuser et, d'un autre côté, de nombreuses municipalités, notamment en Europe, manifestent une certaine préoccupation quant à la nécessité de rénover leurs pratiques de

[91] Entretien anonyme avec un consultant international, réalisé à Porto Alegre, en 2011.

gouvernance locale. Dans ce mouvement, divers réseaux se sont construits, mettant en place une action résultant de l'élaboration de connexions transnationales entre des individus d'Amérique Latine, d'Europe et, dans une moindre mesure, d'Afrique.

En parallèle, un mouvement municipaliste était en train de gagner du terrain sur la scène internationale – avec des revendications, des formes d'action et des objectifs variés –, qui se constituait et s'étendait graduellement dans diverses régions du monde. Ce processus s'est institutionnalisé avec la fusion entre la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU) et l'Union Internationale des Autorités Locales (IUAL), qui, en 2004, a donné lieu, à Paris, à l'organisation du « Cités et Gouvernements Locaux Unis » (CGLU). Des associations de Maires, de même que des réseaux de municipalités d'Amérique Latine, ont participé activement à ce mouvement, à l'instar de la Fédération Latino-américaine des Cités, Municipalités et Associations de Gouvernements Locaux (FLACMA), dont le siège se trouve à Quito[92]. Les autorités de Porto Alegre se sont également engagées dans ce mouvement, ainsi que d'importantes municipalités progressistes d'Europe, parmi lesquelles se démarquent la capitale de la Catalogne, en Espagne – Barcelone –, et Saint-Denis, dans la périphérie parisienne, en France.

En Europe, les intellectuels et les hommes politiques ont souligné l'existence d'une crise ou – pour reprendre les termes de Pierre Rosanvallon – d'un malaise dans la démocratie (Rosanvallon, 1998 ; Santos, 2003 ; Sintomer, Herzberg et Röcke, 2008), ainsi que la nécessité de réformes qui pourraient améliorer la qualité de cette dernière et notamment augmenter la participation sociale[93]. En même temps, en Amérique Latine, les dictatures étaient déjà tombées et d'autres étaient sur cette voie ; de nouvelles démocraties se mettaient alors en place et des formes institutionnalisées de participation politique apparaissaient. Il s'agissait donc d'une crise dont l'espoir d'une solution paraissait se trouver en Amérique Latine, plus précisément dans la politique de gouvernance participative développée à Porto Alegre. Dans les années 1990, des intellectuels, des activistes et des personnalités politiques voyageaient déjà en Amérique Latine, vers Porto Alegre, pour connaitre le BP. Un premier réseau transnational, appelé « Démocratiser Radicalement la Démocratie », s'est mis en place en France, avec pour principale activité la diffusion du BP de Porto Alegre dans le vieux continent.

[92] Entretiens réalisés avec : Edgardo Bilsky, à Barcelone, en 2013 ; Alberto Paranhos, vidéoconférence à São Paulo/Curitiba, en 2012.

[93] Il faut noter que Pierre Rosanvallon commence son ouvrage *Le peuple introuvable* par un chapitre consacré au « malaise dans la démocratie », dont le premier symptôme mentionné par l'auteur est « l'abstention ou la non-inscription sur les listes électorales » (Rosanvallon, 1998, P. 11).

En 2000, un processus d'adoption du BP a été amorcé dans divers pays européens. Les relations entre les Maires progressistes, articulés autour des thèmes de la démocratie et de la participation sociale, ont constitué le point central du dialogue et de la sociabilité – le BP s'insérant ici comme un sujet privilégié de discussion. Au carrefour de ces divers évènements et réseaux se trouve le Forum des Autorités Locales pour l'Inclusion Sociale et la Démocratie Participative (FAL)[94], créé parallèlement au Forum Social Mondial, comme un espace de discussion pour les autorités locales. Il s'agit là d'un espace dans lequel se rencontrent un ensemble d'initiatives impulsées par le mouvement municipaliste international, notamment par son versant progressiste. Le FAL est une constante dans le processus de circulation du BP, de sa création jusqu'en 2001. Bien qu'au fil des années, il ait souffert de modifications et que l'intensité de son action ait changé, le FAL a joué un rôle essentiel dans la diffusion du BP, mettant en place des articulations internationales en vue de la promotion de ce dernier.

Dans le chapitre précédent, nous avons présenté la projection de Porto Alegre vers l'extérieur, en comparaison avec deux autres municipalités du Brésil – Belo Horizonte et Recife. Ce présent chapitre retrace les premiers liens internationaux établis entre les représentants des gouvernements infranationaux d'Amérique Latine et d'Europe, liens à partir desquels ont été réalisés plusieurs transferts du BP. Nous analyserons plus particulièrement deux réseaux : le réseau *Démocratiser Radicalement la Démocratie* (DRD) et le FAL – auquel nous attacherons une attention toute particulière.

L'argument proposé dans ce chapitre défend l'idée selon laquelle les réseaux créés pour relier l'Amérique Latine et l'Europe – notamment à Porto Alegre –, autour du thème de la démocratie et de l'inclusion sociale, ont été des initiatives menées par des individus particulièrement intéressés par la diffusion de l'idée du BP et des techniques associées à ce dispositif. Nous affirmons également que les réseaux ont assumé deux fonctions : celle d'acteurs et celle d'espaces de discussion sur le BP.

Cinq mécanismes opèrent dans les réseaux transnationaux : la construction, le leadership, la coopération, le networking, la traduction et la formation. Le rôle d'un ensemble d' « ambassadeurs de la participation » (autorités locales, activistes d'ONG et journalistes), notamment brésiliens et français, est déterminant dans le maintien des activités dans les réseaux et, par là, dans le processus de diffusion du BP.

[94] Dans le rapport de la IV$^{ème}$ rencontre, le réseau se nomme Forum des Autorités Locales pour l'Inclusion Sociale et la Démocratie Participative de Porto Alegre. Cependant, on peut trouver différents registres dans lesquels sont utilisés les noms de Forum des Autorités Locales pour l'Inclusion Sociale et la Démocratie Participative, Forum des Autorités Locales, ou encore simplement Réseau FAL.

Keck et Sikkink (1998) se réfèrent aux réseaux en tant que structures communicationnelles qui doivent aussi être comprises comme des espaces politiques. Le concept de réseaux transnationaux sert à « évoquer les dimensions structurées et structurantes de ces agents complexes, qui ne participent pas seulement aux nouvelles arènes politiques mais qui en font également partie ». Ces auteurs affirment aussi qu' « importer le concept de la sociologie pour l'appliquer au niveau transnational permet de surmonter progressivement l'aspect artificiel entre la réalité internationale et nationale » (Keck et Sikkink, 1998, *ibid*). Il faut également souligner que ce n'est pas nous qui construisons la notion de réseaux mais que c'est une catégorie native par laquelle les acteurs s'auto-désignent.

La forme d'organisation du réseau, notamment dans le cas du Réseau FAL, a d'abord été centrée sur le leadership de Porto Alegre, avec une formalisation annuelle au travers d'une réunion réalisée en parallèle au FSM. Au niveau national comme au niveau international, les réseaux constituent des acteurs importants dans le processus de diffusion du BP. L'action en réseaux ne participe pas seulement à la diffusion et à la légitimation du BP, elle représente aussi un espace de création d'agendas et d'échange d'expériences.

Ce chapitre est divisé en deux parties. La première traite du DRD et plus particulièrement du processus de formation du réseau DRD en France et des premiers transferts dans la banlieue parisienne. La deuxième est consacrée au réseau FAL sous le leadership de Porto Alegre, ses connexions avec d'autres réseaux transnationaux et le moment où le PT perd les élections de la capitale du Rio Grande do Sul.

### 4.1. Démocratiser Radicalement la Démocratie : le réseau

Au début de la diffusion du BP en Europe, un ensemble d'individus, articulés en réseaux, ont joué un rôle déterminant dans le processus[95]. Le Réseau DRD et un ensemble de maires, notamment ceux du Parti Communiste Français (PCF) installés dans la périphérie de Paris, ont dirigé un processus d'adoption en France, ouvrant la voie à l'entrée du BP dans le vieux continent, et connectant en même temps l'Amérique avec l'Europe. Bien évidemment, chaque pays a eu sa propre dynamique d'adoption. Cependant, la France et l'Espagne sont pionnières dans la mise en place de relations avec Porto Alegre, donnant ainsi un élan au processus de diffusion. Dans cette partie, nous traiterons de l'action du DRD et de l'adoption

[95] Sur les expériences du BP en Europe, voir notamment Sintomer, Herzberg et Röcke (2008), l'ouvrage le plus complet sur le sujet.

du BP dans la périphérie de Paris, notamment à Saint-Denis, qui joue un rôle important dans le mouvement de diffusion à travers l'Europe.

### 4.1.1. Le Réseau DRD et le BP en France

Les chemins qui ouvrent la voie à l'entrée du BP en Europe sont multiples et engagent divers acteurs. Chaque pays suit sa propre dynamique. Dès 1994, apparaissent les premières traces du BP, mais le premier ensemble de transferts ne se fait qu'à partir de l'an 2000, lorsque sont enregistrés six cas, atteignant, en 2003, le nombre de 20, et, en 2005, celui de 50 (Sintomer, Herzberg et Röcke, 2008, p. 38). En 2001, avec les expériences de Saint-Denis et de Bobigny – la dite « Banlieue Rouge » de Paris –, la France devient l'un des premiers pays à transférer le BP. Au même moment, d'autres villes entament le même parcours en Allemagne, en Espagne, en Grande-Bretagne, en Italie et au Portugal.

Durant ces dernières années, le BP a aussi été adopté dans des pays nordiques, comme la Suède et la Norvège (Langlet et Allegretti, 2013 ; Porto De Oliveira et Allegretti, 2013), ou encore en Europe de l'Est – la Pologne a par exemple créé une loi encourageant les BP –, et la Banque Mondiale s'est engagée dans des transferts dans les Balkans et en Bosnie. Dans ce mouvement d'arrivée du BP dans la région, les réseaux sont particulièrement importants, car ils permettent de connecter les personnes entre elles, de renforcer le flux d'idées et de légitimer les expériences.

La France est un pays pionnier en matière de transfert du BP et compte, dès les débuts du FAL, des membres actifs dans ce réseau. Cela dit, en Europe, les Français ne sont pas les seuls à participer au FAL et à réaliser les premiers transferts. En Espagne, notamment à Barcelone et en Andalousie, un certain nombre de personnes sont également actives dans ce réseau. À partir de l'an 2000, la banlieue de Paris – où le Parti Communiste Français (PCF) s'est installé dans les années 1960 – est devenue un centre d'adoptions. Le cas français illustre bien le mouvement qui s'établie entre l'Europe et l'Amérique Latine, articulé autour des autorités locales progressistes, des activistes et des ONG, se construisant notamment pendant les FSM et atteignant son apogée avec le Programme URB-AL.

Des municipalités telles que Saint-Denis et Bobigny ont réalisé, dès le début des années 2000, des émulations limitées du BP, servant de porte d'entrée au dispositif en France (Porto De Oliveira, 2010). La France a aussi réalisé une expérience audacieuse de transfert du BP à l'échelle supra-municipale, dans la région Poitou-Charentes, avec à sa tête Ségolène

Royal, du Parti Socialiste (PS), produisant un BP hybride, dont la spécificité était de discuter des dépenses relatives aux politiques d'éducation de la région.

La diffusion du BP en France compte aussi sur l'action de militants, d'ONG et de journaux. Pendant les années 1990, le journaliste Bernard Cassen, du *Monde Diplomatique* et de l'ONG ATTAC, et l'éditorialiste du *Monde*, Ignacio Ramonet, ont écrit plusieurs articles sur le BP en France. Dans l'édition d'août 1998, Bernard Cassen intitule son article « Une expérience exemplaire au Brésil », dans lequel il écrit que le BP « n'est pas seulement un exercice de répartition des recettes et des dépenses municipales par la population elle-même. Par son ampleur (…) et par sa méthode, rigoureuse et évolutive, il constitue une expérience de démocratie directe sans équivalent dans le monde ». Un an plus tard, le journal d'orientation socialiste *L'Humanité* publie un article de Tarso Genro sur le BP, précisant que quand :

> la gauche gagna les élections, nous pensions transformer Porto Alegre en une sorte de Commune de Paris, autrement dit en une cité de démocratie directe. La réalité politique nous enseigna que si cela était impossible, il fallait rechercher une subtile et complexe combinaison entre la démocratie directe et la démocratie représentative.

Les canaux d'informations de la presse progressiste française sont actifs et mettent en avant l'expérience novatrice de Porto Alegre, ainsi que celle d'autres acteurs tels que les réseaux transnationaux s'insérant dans ce processus.

Le réseau DRD, mentionné plus haut, a joué un rôle central dans la diffusion du BP sur la scène politique française et dans la mise en place de relations entre Porto Alegre, la France et l'Afrique francophone. Le réseau, dont l'action était pionnière, s'articulait autour d'un ensemble d'activistes progressistes dont l'objectif était de promouvoir une « citoyenneté active », notamment à partir de l'expérience du BP de Porto Alegre. Dans la lettre de constitution du DRD, le réseau est décrit de la manière suivante :

> Nous sommes des citoyens de différents pays, profondément inquiets, en voyant l'essoufflement de la démocratie représentative dans nos pays respectifs, et donc engagés, à divers titres, personnels, associatifs, syndicalistes, élus, professionnels, universitaires, dans la recherche d'une

> citoyenneté active. Nous nous sommes retrouvés autour de la brèche qui a ouvert le processus totalement novateur du Budget Participatif de Porto Alegre [...]. Le processus engagé à Porto Alegre permet de revivifier la démocratie représentative, acquis non négociable, par la démocratie participative, garantie d'une citoyenneté active. En reprenant quelques-unes des idées fondamentales de la démarche de Porto Alegre, nous avons fondé, en juillet 1999, le réseau « Démocratiser radicalement la démocratie ». (Démocratiser Radicalement La Démocratie, 2000, p. 1)

Le Réseau DRD commence à s'articuler en 1997, après la publication du livre de Tarso Genro et Ubiratan de Souza, mentionnée dans le chapitre précédent, *Orçamento Participativo : a experiência de Porto Alegre* (Budget Participatif : l'expérience de Porto Algre). Martine Toulotte et Jean-Blaise Picheral ont promu sa traduction en français, qui a été réalisée par Eliane Costa Guerra et publiée par la Fondation pour le Progrès de l'Homme (FPH), avec pour titre *Quand les habitants gèrent la ville* (DRD, 2000, p. 3). Catherine Gégou, l'une des fondatrices du réseau, qui était à ce moment-là conseillère dans le 20$^{e}$ Arrondissement de Paris, décrit ainsi son engagement et la création du réseau :

> J'étais élue à Paris, depuis 1995 et, pour un élu, la question du rapport, de sa légitimité, de son rapport avec la population, au-delà de sa simple élection, c'est quand même une question complètement essentielle et j'ai eu l'occasion de lire le livre de Tarso Genro sur Porto Alegre qui avait été traduit par Jean Blaise Picheral et Martine Toulotte. Et quand j'ai lu ça, j'ai trouvé qu'il fallait absolument rencontrer ces gens-là et essayer d'en savoir plus là-dessus, parce qu'à cette époque-là, ce n'était pas connu ici le Budget Participatif de Porto Alegre, c'était connu au Brésil mais certainement pas en France, je n'en avais jamais entendu parler. Et j'ai fait cette démarche avec mon ami Pierre Mansat, qui était également élu à Paris [...], donc on a rencontré Martine et Jean Blaise et puis d'autres ont fait la même démarche et très vite on est arrivé à une dizaine de personnes, et on a créé ce réseau.[96]

Au cours de l'année de la publication de ce livre, en 1998, Ubiratan de Souza a été invitée à parler du sujet dans un ensemble de villes françaises, telles que Paris, Lille, Marseille, Lyon, Besançon et Nantes (Démocratiser Radicalement La Démocratie, 2000, p. 3). Les registres des archives du DRD confirment cet épisode, ainsi qu'Ubiratan de Souza elle-même, qui décrit ses visites comme suit :

[96] Entretien réalisé avec Catherine Gégout, à Paris, en 2013.

> C'est quand nous avons lancé le livre en France, celui de Tarso et de moi-même [...], *Quand les Habitants Gèrent la Ville*. Pour le lancement du livre, j'ai visité divers endroits en France [...]. L'Édition est de 1997. En 1998, il a été lancé. C'est à partir de là que j'ai même visité la mairie de Saint-Denis ; j'y ai été reçu par Patrick [Braouezec] et tout ! Ils souhaitaient faire une expérience du BP et ils ont aussi invité Raul [Pont], y compris pour aller à l'inauguration de la Coupe du Monde de football, qui a été réalisée à Saint-Denis [...]. En France, j'ai un certain rôle car j'ai parcouru le pays du nord au sud, de Lille à Marseille.[97]

Au-delà du lancement du livre de Genro et Souza, le Réseau DRD a participé à la publication du livre et reportage photographique intitulé *Porto Alegre, les voix de la démocratie : Vivre le budget participatif* (2003), qui s'appuie sur les témoignages d'habitants de Porto Alegre. Lors d'une visite de trois mois dans la capitale de Rio Grande do Sul, l'auteure – la journaliste Estelle Granet – a sélectionné un ensemble d'entretiens réalisés *in situ* sur le BP. Les entretiens ont été accompagnés par des images de Jacques Windenberger. Le projet a bénéficié du soutien de l'ONG Solidariedade, basée à Porto Alegre et constituant le principal contact du Réseau DRD dans la ville.

L'ouvrage d'Estelle Grannet a aussi été publié en France, afin de faciliter la divulgation de la réalité de proximité du BP, montrant comment cette expérience est vécue au quotidien par les citoyens de Porto Alegre[98].

À la fin des années 1990 et au début de la décennie suivante, il existe, en France, un mouvement de traduction des idées de Porto Alegre, par divers médias écrits, à l'instar du reportage d'Estelle Granet, des textes de Cassen dans *Le Monde Diplomatique* et de l'article de Tarso Genro dans *l'Humanité*, facilitant ainsi la diffusion du BP dans le pays.

Entre 1998 et 1999, le réseau a été officiellement mis en place. En France, le BP a été promu dans des journaux comme la revue *Territoires* et le journal *Regards*. La première revue est publiée par l'Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale (Adels) qui, depuis 1959, intervient dans le domaine de l'éducation populaire et milite pour l'affirmation de la citoyenneté, ainsi que pour le renforcement démocratique, et ce par le biais de la participation sociale, notamment autour de trois axes : l'égalité politique, la justice

[97] Entretien réalisé avec Ubiratan de Souza, à Porto Alegre, en 2011.
[98] Entretien réalisé avec Giovanni Allegretti, à Porto Alegre, en 2012 ; Granet (2003).

sociale et l'auto-organisation[99]. Pendant les années 2000, le BP devient aussi un des thèmes d'intérêt de cette organisation, tant dans *Territoires* que dans les publications de livres sur le sujet dans le contexte français.

Le Réseau DRD fonctionnait de façon peu formalisée. Des assemblées générales et des rencontres ponctuelles étaient organisées. En accord avec le bilan d'activités de septembre 2001, le même mois de l'année suivante, la coordination du réseau reposait essentiellement sur Jean Blaise Picheral : « le bilan a relevé un dysfonctionnement du réseau qui reposait beaucoup sur Jean Blaise, dysfonctionnement surtout dû au fait qu'aucun autre adhérent n'avait pris en charge une responsabilité » (Démocratiser Radicalement La Démocratie, s/d). En février 1999, s'est tenu un séminaire sur le BP au Sénégal, dans la périphérie de Dakar, comptant sur la participation de diverses autorités locales (Démocratiser Radicalement La Démocratie, 2000, p. 3). Ensuite, une délégation du réseau a participé au SIDP de Porto Alegre, mentionné dans le chapitre précédent[100]. Au début des années 2000, l'idée de mettre en place un réseau international est alors devenue une proposition d'action du DRD (Démocratiser Radicalement La Démocratie, s/d). En 2002, le réseau comptait déjà des membres de huit pays d'Europe, cinq pays d'Amérique Latine, au moins trois d'Afrique Subsaharienne et un d'Asie.

L'action du DRD a profité du FSM de 2002, durant lequel ont pu se rencontrer les différents membres. Martine Toulotte et Giovanni Allegretti y sont allés en tant que délégués, mais d'autres membres du réseau étaient également présents (Démocratiser Radicalement La Démocratie, 2002). L'Atelier organisé par le DRD a compté sur la participation de près de 80 personnes et divers thèmes y ont été abordés, comme les principes relatifs à la promotion du BP. Selon Martine Toulotte, ont été présentés :

> les concepts opératoires dégagés du processus de Porto Alegre, qui nous permettent de faire avancer une véritable démocratie participative, tant dans les pays du Nord que dans les pays du Sud. Nous avons montré combien ces idées clés, qui s'appuient sur l'autonomie du mouvement citoyen, articulent le local et le global, privilégient la répartition des richesses, nous servent à différencier cette démarche des caricatures mises en œuvre par la Banque Mondiale, qui détourne pour n'en retenir que l'aspect de la « bonne gestion » et non pas le côté réellement libérateur. (DRD, 2002, s/p)

[99] Adels, http://www.adels.org/association/index.htm, consulté le 21 août 2013.
[100] Carlos Abrego (habitant de Sarcelles), Sidiki Daff (conseiller de Guédiawaye, Sénégal), Marion Gret (qui réalisait sa thèse de doctorat sur le BP à l'Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine/Sorbonne Nouvelle) et Martine Toulotte (une des fondatrices du réseau) (DRD, 2000, p.2-3).

La participation au FSM a permis au réseau d'établir des contacts avec l'Amérique Latine. Ainsi, l'action du DRD s'amplifiait, comptant déjà sur des liens avec le Brésil, mais aussi avec des représentants de pays d'Europe et d'Afrique, comme on peut l'observer dans la liste des contacts, présentée dans le cadre 4.1.

| Pays | Contact |
|---|---|
| International | Jean-Blaise-Picheral |
| France | Martine Toulotte |
| Belgique | Patrucj Senelart |
| Italie | Giovanni Allegretti ; Salvatore Ricciardi |
| Espagne | Oriol Canals ; Carme Padilla i Pineda |
| Suisse | Joseph Syziadis |
| Angleterre | Jez Hall |
| Cameroun | Jules Dumas |
| Sénégal | M. D. Thioune |
| Congo | Jean-François Apoko |

**Cadre 4.1** Liste des contacts par pays en 2002 (DRD, 2002)

Ainsi, le réseau ne s'articulait pas seulement entre Porto Alegre et la France mais impliquait aussi d'autre pays d'Europe et d'Afrique Subsaharienne. En 2002, par exemple, le réseau a promu une formation en Italie, sous la direction scientifique de Giovanni Allegretti, comptant sur Yves Cabannes du PGU-ALC ainsi que sur des représentants de Porto Alegre, du Cameroun, d'Espagne, de France et d'autres pays. Giovanni Allegretti a joué un rôle important dans l'introduction du BP en Italie, en réalisant non seulement la formation mais aussi une traduction – avec Salvatore Ricciardi – du livre de Genro et Souza (1997) sur le BP de Porto Alegre, publié en 2002 par les Edizioni La Ginestra.

L'importance du réseau se note également au début du processus de diffusion du BP en Afrique francophone, du fait des relations établies avec le Sénégal et notamment le Cameroun, avec l'Association pour l'Amour du Livre et le Développement Local – ou simplement ASSOAL pour le Développement Local (ASSOAL) –, qui a contribué aux adoptions du BP dans ce pays, puis au Kenya et en République Démocratique du Congo,

comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre sur l'Afrique[101]. Le réseau français et ASSOAL entretiennent des relations étroites, puisque cette dernière a été à la tête du DRD pendant deux ans[102]. Les individus et les institutions se confondent. Le contact direct du DRD au Cameroun était Jules Dumas, qui, selon Giovanni Allegretti, a assumé la direction du DRD pendant deux ans[103]. Le dialogue du DRD avec le Cameroun a fait face à certains défis, comme celui de chercher le financement des billets d'avion ou d'obtenir les visas. Par exemple, le bilan de l'Assemblée Générale de 2002 montre que les membres camerounais n'ont pas été présents car leurs visas n'ont pas été délivrés par l'ambassade de France (Démocratiser Radicalement La Démocratie, 2002, s/p).

Comme l'indiquent les documents, les relations entre le DRD et l'ASSOAL sont aussi marquées par la participation d'Yves Cabannes. Le PGU-ALC a organisé la première rencontre entre les municipalités latino-américaines et celles d'Afrique Subsaharienne dans le continent. L'une des personnes interrogées décrit ces relations de la façon suivante :

> Cabannes a beaucoup de contacts avec le DRD et, au travers du DRD, il a connu l'ASSOAL du Cameroun, qui a été directrice et à laquelle on doit les Budgets Participatifs au Cameroun [...] et, plus encore, on lui doit aussi la lettre qui a été faite à l'Africités de 2003, à Yaoundé, sur le BP, où, pour la première fois, se sont réunis des maires d'Amérique Latine avec des maires d'Afrique. Ils ont élaboré ensemble une lettre d'échanges pour le développement du Budget Participatif en Afrique [...]. Comme tu peux le voir, tout est interconnecté.[104]

Le Réseau DRD interagit avec le Réseau-9 du programme URB-AL, puisqu'il a participé au projet représenté par Jean Blaise Picheral (URB-AL, s/d). Au-delà des connections transnationales établies dans le cadre du DRD et de l'activisme en faveur du BP, les autorités locales ont aussi joué un rôle dans ce processus. Ces dernières étaient en partie engagées dans le Réseau DRD, agissant surtout pour l'adoption des BP par les municipalités dans lesquelles elles opéraient, ainsi que pour la promotion et l'organisation d'évènements, au-delà des relations institutionnalisées avec d'autres municipalités au travers d'accords de

[101] Entretiens réalisés avec : Giovanni Allegretti, à Porto Alegre, en 2011 ; et Jules Dumas Naguebou, à Dakar, en 2013.
[102] Information personnelle, reçue par courrier électronique le 21 août 2013.
[103] Entretien réalisé avec Giovanni Allegretti, à Porto Alegre, en 2011.
[104] Entretien anonymisé, réalisé avec un consultant international.

coopération décentralisée. Parmi les dernières activités du DRD, on trouve, d'une part, l'organisation, en 2007, d'une section sur le BP, lors de la rencontre internationale sur la démocratie participative en France, dans la région Rhône-Alpes, comptant sur la participation de représentants d'expériences issues du monde entier, notamment de Porto Alegre et Caixas do Sul (Brésil), Cotacachi et CIGU (Équateur), Bacham (Cameroun), Fissel (Sénégal) et Dondo (Mozambique). D'autre part, deux documentaires vidéo ont été réalisés sur les expériences du BP en Amérique Latine (Cotacachi) et en Afrique (Fissel).

Le DRD a été un acteur important dans le processus de diffusion du BP, notamment pour sa diffusion en France, mais il a été dissout à la fin de la première décennie des années 2000, suite au départ de Jean-Blaise Picheral[105], mettant fin aux activités du DRD, qui ont été en partie poursuivies par d'autres moyens.

### 4.1.2. Saint-Denis et les transferts dans la région parisienne

Le mouvement d'adoption du BP dans la périphérie de Paris est associé à l'initiative des autorités locales, aspirant au renouvellement interne du PCF, face à un scénario politique marqué par un ensemble de transformations locales. Le processus est traversé par diverses articulations internationales. Dans cet enchevêtrement, la présence et l'action de réseaux comme le DRD, entre autres, facilite les transferts, en France et notamment dans la Banlieue Rouge. Entre les années 1990 et les années 2000, le PCF a progressivement perdu de son importance dans la région, où il avait pourtant obtenu le plus de votes en 1967, dans la banlieue de Paris et surtout à Saint-Denis. Pendant les années 1990, Saint-Denis est marqué par une importante transformation de la vie locale, car le chômage atteint un taux de 17,5% et une vague de familles d'immigrés – françaises et étrangères – vient s'installer progressivement dans la ville (Porto De Oliveira, 2010).

À cette nouvelle situation économique et sociale, il faut ajouter un retour vers les urnes lors des élections présidentielles de 1995 et des législatives de 1997, car le parti d'extrême droite – le Front National (FN) – gagne du terrain dans les villes où le PCF a perdu (Porto De Oliveira, 2010, p. 54).

À Saint-Denis, un courant réformiste du PCF s'est installé dès les années 1970, avec le maire Berthelot (1971-1991), dont le travail a été poursuivi par Patrick Braouezeck, élu maire et député du même parti en 1997. Ce dernier a suivi une stratégie de rénovation de la

[105] Entretien réalisé avec Giovanni Allegretti, *ibid*.

gestion urbaine, afin de s'affirmer au niveau politique[106]. Dans ce contexte, un ensemble d'initiatives ont été mises en avant, comme la construction du stade de football – le Stade de France –, afin de réaliser de grands évènements, notamment sportifs, dans la région, à l'instar de la Coupe du Monde de football (1998), de celle de rugby (2007), ou encore de la création d'une « Communauté d'Agglomérations de Seine Saint-Denis », la Plaine Commune, qui obtient officiellement ce statut en 2002[107]. Il nous faut par ailleurs mentionner la mise en place de politiques de gouvernance participative et l'engagement dans les relations internationales, notamment avec Porto Alegre et Barcelone (Porto De Oliveira, 2010, p. 55).

La rencontre de l'Habitat-II, réalisée en 1996, à Istanbul, a été un évènement important pour le lancement international du BP, mais elle a également permis de mettre en contact des autorités locales, constituant ainsi un espace de construction d'agendas et de *networking*. Lors de cette rencontre, le maire de Saint-Denis, Patrick Braouezeck, s'est rapproché des élites de Porto Alegre[108]. Dès lors, la ville française, située au nord de Paris, a commencé à tisser des relations avec Porto Alegre. Un protocole d'intentions a été signé, dans lequel il est déclaré que les villes souhaitent « développer des liens d'amitié » et sont « convaincues de l'existence de liens socioculturels communs, de la similitude de leurs objectifs sur le thème de la démocratie locale, et de leurs efforts pour la faire vivre de façon participative » (Mairie de Saint-Denis, s/d, Protocole d'intention de Coopération Saint-Denis/Porto Alegre). Les intentions en question sont également mentionnées par Raul Pont :

> Aussi, dans le premier gouvernement de Tarso, de 1993 à 1996, et lors de cette visite en France, pour connaitre certaines expériences […], une relation a commencé à s'établir avec certains gouvernements de gauche, en France. Parmi ceux-ci se trouve Saint-Denis, avec lequel nous avons renforcé les relations au fil des années. Il en va de même avec Barcelone, en Catalogne.[109]

[106] Voir le texte publié dans *Libération*, du 31mars 2008.
[107] La Plaine Commune est un type de regroupement inter-municipal régit par le principe de la mutualité des ressources et des moyens. Aujourd'hui, les municipalités qui font partie de la Communauté d'Agglomérations sont les suivantes : Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis et Villetaneuse, L'Île-Saint-Denis, Stains, La Courneuve et Saint-Ouen.
[108] Entretien réalisé à Saint-Denis, en 2008.
[109] Entretien réalisé avec Raul Pont, à Porto Alegre, en 2011.

Les représentants de Porto Alegre ont visité Saint-Denis à diverses occasions. Par exemple, Raul Pont est venu[110] lors de la Coupe du Monde de 1998, dont une partie des matchs s'est faite au Stade de France de Saint-Denis. Un an plus tard, le maire de Saint-Denis s'est rendu à Porto Alegre pour participer au I[er] SIDP, mentionné plus haut, et, toujours la même année, Raul Pont est retourné à Saint-Denis, comme il l'indique lui-même dans son livre *Democracia, igualdade e qualidade de vida: a experiência de Porto Alegre* (Démocratie, égalité et qualité de vie : l'expérience de Porto Alegre) :

> En mai 1999, à Saint-Denis, dans la banlieue de Paris, nous avons renforcé une solide relation avec des villes européennes, réaffirmant la nécessité de notre échange d'expériences et d'informations, construisant, avec cette ville et Barcelone, la coordination d'un Observatoire International sur le thème de la Démocratie Participative.[111] (Pont, 2008, p. 32)

Les relations se sont progressivement mises en place, jusqu'à l'instauration, en 2001, d'un processus d'adoption du BP par Saint-Denis, en tant que politique complémentaire à l'ensemble des dispositifs de gouvernance participative qui existaient déjà dans la municipalité. Le BP de Saint-Denis a été une émulation simplifiée du modèle de Porto Alegre (Porto De Oliveira, 2010), car il s'agissait d'un dispositif de consultation des citoyens. Comme le dit l'une des personnes interrogées, les autorités locales ont préféré conserver leur pouvoir sur les décisions prises dans le processus d'allocations budgétaire[112].

La ville de Saint-Denis ne constitue pas seulement un cas de transfert. Dans le contexte français, Saint-Denis, sous la gestion de Patrick Braouezeck, est devenue une référence en matière de démocratie participative et ses représentants ont été des interlocuteurs privilégiés pour Porto Alegere (Porto De Oliveira, 2010). La ville a aussi été le siège du FAL-E – version européenne du FAL – qui s'est tenu en 2003, à Paris, parallèlement au Forum Social Européen (FSE). Patrick Braouezeck a ouvert l'évènement en disant que la ville « connue pour sa basilique royale et son stade bientôt olympique, Saint-Denis est, depuis plus d'un siècle, une ville ouvrière. Louise Michel, une insurgée de la Commune de

[110] Comme le confirment l'entretien avec Ubiratan de Souza, cité plus haut ; l'entretien avec Raul Pont, réalisé en 2011 ; et l'entretien réalisé avec Patrick Braouezec, à Saint-Denis, en 2008.
[111] L'observatoire auquel il fait référence est l'OIDP, créé en 2001.
[112] Entretien réalisé avec Marie-Christine Jimenez, à Saint-Denis, en 2008.

Paris, nous a déjà montré à l'époque qu'un autre monde était possible » (Forum Européen des Autorités Locales, 2004, p. 17).

Cet évènement illustre bien le processus de diffusion du BP. D'un côté, il a permis de donner plus de visibilité à la politique de gouvernance participative en France, comptant sur une délégation de Porto Alegre qui était présente au FAL-E, d'un autre côté, le fait que la ville de Saint-Denis ait accueilli l'évènement a renforcé l'image de la ville en tant que référence pour une alternative dans le pays. La référence à la Commune de Paris est fréquente, tant dans les discours de Tarso Genro durant les années 1990, que dans ceux des maires communistes français. Il existe un parallèle idéologique, qui ne se traduit pas forcement dans la pratique, car le transfert du BP dans le contexte français, et notamment à Saint-Denis, se limite à une émulation simplifiée du BP de Porto Alegre, caractérisé par un dispositif de consultation populaire sur le budget public (Porto De Oliveira, 2010, p. 87).

La ville de Bobigny suit aussi ce mouvement local et international, en mettant en place une forme pionnière de BP et en tissant des relations avec d'autres municipalités, ou encore en agissant au niveau externe. Après son élection, Bernard Bissinger (PCF), maire et député, revendique une plus grande participation dans les processus budgétaires. En 2001, à l'Assemblée Nationale, Bissinger défend l'idée suivante :

> Nous ne souhaitons pas que les habitants interviennent uniquement sur les choix budgétaires qui concernent leur quartier, mais sur ceux de toute la commune. [Il faut] que les élus redonnent la parole aux gens, partagent avec eux leur pouvoir et leur permettent de contrôler le respect des engagements pris. (Birsinger, 2001, *Ibid* Sintomer ; Herzberg et Röcke, 2008, p. 103)

Le mouvement de défense d'un renforcement de la participation s'est poursuivi durant les années suivantes. En 2002, lors du débat, en France, autour d'une loi qui visait à institutionnaliser les instances de participation à l'échelle du quartier – les fameux Conseils de Quartier –, les maires communistes défendaient la mise en place de dispositifs plus profonds, soulignant la nécessité d'instaurer l'idée de la « démocratie participative » (Nez et Talpin, 2008, p. 214).

La première vague d'adoptions du BP en France a atteint, en 2005, un total de 12 expériences : huit d'entre elles ont été mises en place par des maires communistes, dont cinq ayant été élus dans des municipalités de la région Ile-de-France. Au cours des années suivantes, la diffusion se poursuit dans l'hexagone et gagne du terrain avec le Programme

URB-AL, lorsque se met en place un ensemble de projets de coopération avec des municipalités d'Amérique Latine. Les actions entreprises par les autorités locales de Bobigny et de Saint-Denis ont permis de faciliter la diffusion du BP en France. Comme le disent Yves Sintomer et ses collaborateurs, « Bobigny y a contribué de façon notable : elle a accueilli des rencontres régulières sur le thème [du BP], a entraîné d'autres municipalités communistes de sa banlieue dans sa foulée et a noué une alliance durable avec 'Démocratiser Radicalement la Démocratie' » (Sintomer, Herzberg et Röcke, 2008, p. 122). Notons que Nez et Taplin affirment la même chose :

> La ville entretient, depuis la participation du maire aux Forums Sociaux Mondiaux, des liens étroits avec le Réseau Démocratiser Radicalement la Démocratie (DRD), qui regroupe des acteurs souhaitant diffuser l'expérience de Porto Alegre. En 2003, la ville organise un forum national sur le Budget Participatif, avec le DRD, et accueille le Forum Social Européen, puis organise une Conférence Nationale sur les Budgets Participatifs (2008, p. 220-221)

Enfin, la ville de Bobigny organise, avec le Réseau DRD, une rencontre nationale sur le thème de la démocratie participative, centrée sur le BP, afin de faire un bilan et d'évaluer les expériences d'un ensemble de municipalité françaises. Soulignons que Bobigny, ainsi que Paris et Saint-Denis, a également participé à l'organisation du FSE et est présente dans diverses rencontres de réseaux internationaux sur le BP, tels que le FAL, que nous allons présenter ci-dessous.

### 4.2. Le FAL : à la croisée des chemins

> Le FAL, convoqué par la mairie de Porto Alegre (mère des Budgets Participatifs depuis plus de 20 ans) est le premier réseau international (2001) ayant pour objectif la promotion des Budgets Participatifs comme élément central de son action.
>
> (FAMSI et *al*., s/d, p.69)

Le réseau FAL est crucial dans la diffusion du BP en Europe et en Amérique Latine. Il s'agit d'un réseau créé par des autorités locales, essentiellement des maires de courant progressiste et sympathisants du mouvement altermondialiste, venus à Porto Alegre à partir de différentes villes, à l'occasion du premier FSM. L'objectif du réseau est d'échanger des expériences et de promouvoir l'engagement des villes dans la lutte contre les effets « pervers » de la globalisation. Le FAL opère en parallèle au FSM, au travers de rencontres annuelles entre les autorités locales et les cadres des gouvernements infranationaux. À ses débuts, le réseau fonctionnait essentiellement au travers de rencontres informelles organisées à Porto Alegre. Le FAL constitue aussi un point de rencontre pour d'autres réseaux de villes, thématiques et politiques ; son importance est fondamentale dans la conduite du BP dans différents espaces, bien que sa trajectoire soit passée par différentes phases. Ainsi, il a d'abord été dirigé par les autorités de Porto Alegre. En 2004, après le changement du gouvernement dans la capitale de Rio Grande do Sul, le réseau commence à développer une meilleure structure technique et une organisation plus large ; et la gestion est essentiellement réalisée par les autorités locales européennes.

#### 4.2.1. L'évolution du FAL sous le leadership de Porto Alegre

Au cours d'une conférence préparatoire qui s'est tenue à Paris en 1999, sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre suivant, la ville de Porto Alegre a été choisie pour être le siège du FSM. Même si ce forum était une manifestation destinée aux mouvements sociaux, une place était accordée aux maires de courant progressiste – ou qui était en contact avec les organisateurs de la rencontre – pour qu'ils puissent se réunir. Lors de son second mandat, le

maire de Porto Alegre, Tarso Genro, a rassemblé les autorités locales avec lesquelles il avait construit une relation stable et solide, pour qu'elles puissent se rencontrer pendant le FSM.

Le réseau Mercocidades a constitué un mouvement précurseur – peut-être même préparatoire –, qui a marqué un premier pas vers la création du FAL en 2001. Mercocidades a été créé à Porto Alegre, en 1995. La rencontre des maires progressistes a stimulé l'initiative, établie au départ entre Porto Alegre et Assunção, réunissant douze municipalités. Des villes comme Assunção, Rosario, Córdoba, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Brasília et Montevideo font partie des premiers membres de ce réseau international. Comme nous l'avons dit dans le chapitre précédent, l'idée de la démocratie participative était déjà présente dans le réseau Mercocidades et d'autres villes latino-américaines cherchaient à mettre en place le BP. Cela correspond au moment où le prix a été remis à Porto Alegre par l'ONU (1996). Le réseau Mercocidades a participé à l'expansion des relations municipales entre l'Amérique Latine et l'Europe.

Quelques années plus tard, Tarso Genro, lors de son second mandat, a convoqué un ensemble d'autorités locales pour accompagner le FSM à Porto Alegre. Des représentants de près de 180 municipalités, venants de pays latino-américains, européens et africains, se sont réunis, de manière informelle, durant la première édition du FSM, à Porto Alegre. Lors de la seconde édition du FAL, une décision importante a été prise : celle de créer un réseau pour articuler les gouvernements locaux autour d'une cause commune, « la démocratie participative et l'inclusion sociale »[113].

Selon la devise du FSM, l'idée est celle d'une « autre globalisation », c'est-à-dire qu'une forme de société alternative au modèle néolibéral devrait inévitablement passer par la ville. Ainsi, l'objectif défini durant le premier FAL va être repris dans les réunions qui vont alors se succéder : il s'agit de la volonté de renforcer l'action permanente dans laquelle « les villes ont leur propre voix et participent aux décisions prises dans les Organisations Internationales »[114], autrement dit, il s'agit de renforcer le rôle des villes sur la scène internationale. À ce moment-là, l'ancien conseiller aux relations internationales de Porto Alegre décrit ainsi le processus de création du FAL – montrant l'importance des contacts des autorités locales de Porto Alegre avec leurs homologues d'autres pays :

[113] Les auteurs de la lettre finale sont : Angel Merino (Sant Feliu de Llobregat, Espagne), Gabriel Abascal (Badalona, Espagne), João Luiz dos Santos (Porto Alegre, Brésil), Marcelo Deda (Aracaju, Brésil), Maria Helena Magaiha (Maputo, Mozambique), Paulo Ziulkoski (Confédération Nationale des Municipalités Brésiliennes), Pedro Wilson Guimarães (Goiânia, Brésil), Pepe Vargas (Caixas do Sul, Brésil), Vasco Franco (Lisboa, Brésil) et Tarso Genro (Porto Alegre, Brésil). Source : FAL.
[114] Histoire de la FAL (FAL, s/d).

> Le FAL [...], qui est une articulation de Tarson avec [...] un groupe initial issu de Mercocidades, comprenant Montevideo, Rosario, Buenos Aires (à ce moment-là la gestion encore progressiste d'Asunción) ainsi que quelques villes brésiliennes du BP. Il faut ajouter à cela les contacts de Tarso avec des gouvernements, comme celui de Barcelone, des gouvernements français de gauche, des Italiens, des relations en Afrique, avec quelques agences internationales et avec des consultants de gauche.[115]

Le réseau FAL est une rencontre qui s'est faite en parallèle au FSM ou, comme le dit Vanessa Marx, c'est sa « branche municipaliste » (Marx, 2008, p. 197). Pour les gouvernements locaux qui ont constitué le réseau, l'objectif est de construire un espace de débat et de formuler des alternatives en matière de politiques publiques, afin de « combattre les effets de la globalisation néolibérale ». Il s'agit là d'un discours imprécis, qui va progressivement s'enrichir d'un contenu et de revendications plus concrètes. L'articulation coordonnée au début par les autorités de Porto Alegre « posa le défi aux gouverneurs locaux de toute la planète pour qu'ils occupent un espace politique et assument leur rôle en développant des politiques publiques incluantes et démocratisantes de la richesse et du pouvoir »[116]. Le passage de ce discours à sa mise en pratique se concrétise, d'une part, par les différentes dynamiques de transfert entre les municipalités, notamment avec le BP, et, d'autre part, par la création du CGLU.

En parallèle, en 2001, est aussi apparu l'Observatoire International de la Démocratie Participative (OIDP), mentionné dans l'extrait de l'entretien réalisé avec Raul Pont et présenté dans la partie précédente. Il s'agissait d'une commission de travail – issue du programme de coopération décentralisée, dans le cadre du Programme URB-AL –, qui s'est ensuite transformée en un réseau international, ayant son siège à Barcelone. Selon les dires de l'ancienne secrétaire technique de l'OIDP, Laia Vilademunt :

> En 2001, est sorti cet appel ; [...] au mois d'avril, plusieurs villes se sont réunies, dont Porto Alegre, certaines villes françaises – si je ne me trompe pas, Nanterre devait être présente –, avec le slogan « un autre monde est possible » […]. De ces villes, est née l'initiative de créer ce réseau –

[115] Entretien réalisé avec Eduardo Mancuso, à Porto Alegre, en 2011.
[116] *Cf.* Réseau FAL http://redfal.org/fr/qui-sommes-nous/histoire-du-fal?showall=1, consulté en juin 2011.

> l'OIDP –, qui a pu naitre en novembre 2001, grâce aux fonds sollicités à l'Union Européenne.[117]

L'OIDP est aussi devenu un espace de discussion sur la démocratie participative et notamment sur le BP, organisant des évènements annuels sur le thème et attribuant des prix pour bonnes pratiques de participation sociale.

L'année de la première édition du FSM à Porto Alegre et de la création du FAL est particulière, car un ensemble de maires progressistes ont accédé au pouvoir dans d'importantes municipalités d'Amérique Latine et d'Europe : en janvier, à São Paulo, Marta Suplicy (PT) ; en mars, à Paris, Bertrand Delanoë du Parti Socialiste (PS) ; et, en juin, Walter Veltroni du Parti Democrate (PD), à Rome. Chacun d'eux donne ainsi conjointement un nouvel élan aux réseaux des villes et au mouvement municipaliste international. Sous le gouvernement de Marta Suplicy à São Paulo, une politique internationale a été mise en place, et une partie de ses actions externes a été orientée vers la participation au sein de réseaux internationaux. En 2002, un grand congrès international de villes – l'URBIS – a eu lieu, avec une programmation comptant pas moins de cinq tables rondes sur le BP.

Lors du Congrès, Marta Suplicy annonce la fusion de l'IULA avec la FMCU. L'unification de ces deux organisations de villes a été un processus mené à bien tout au long de différents évènements internationaux. La première Assemblée Mondiale des Villes et des Autorités Locales (AMCAL) a eu lieu à Istanbul, pendant la conférence de l'UN-Habitat II[118]. Par la suite, en 1998, le processus commence à Lille, lors du Congrès de la FLMCU. La Fédération Latino-Américaine des Municipalités et des Associations (FLAMCA) a, quant à elle, joué un rôle régional dans ce processus. Enfin, l'unification s'est conclue en 2004, avec la création de la CGLU à Paris.

Le FAL constitue un espace important de rencontre entre militants progressistes, mais aussi de formation pour les autres réseaux. Le cas italien est un bon exemple de ce dernier point : la *Rete Nuovo Municipio* (Le Réseau Nouvelle Municipalité) a été un acteur important dans le processus de diffusion de pratiques participatives inspirées du BP, dans la péninsule. La *Rete Nuovo Municipio* s'est constituée durant le FAL de 2002, lorsque plus de 70 cadres de gouvernements locaux ont participé à l'évènement, créant, dès l'année suivante, une association (Allegretti, 2011, p. 146). Le réseau a été construit à partir des relations établies entre des universitaires et des villes italiennes qui, selon Giovanni Alegretti, « avaient pris

[117] Entretien réalisé avec Laia Vilademunt, à Barcelone, en 2012.
[118] Document interne : *Hacia la Construcción de una organización comuna en América Latina* (2002, s/p).

des initiatives originales en faveur de la participation des citoyens et pour l'édification de territoires multiculturels, solidaires et tournés vers un développement durable » (Allegretti, 2011, p. 146). C'est ainsi que les pratiques de participation sociale ont été introduites dans les débats autour de l'allocation budgétaire – proches du BP – dans la ville de Rome et dans la région de la Lazio, avec le soutien de Walter Veltroni et d'une délégation de cadres venant du parti Rifondazione Comunista (Allegretti, 2011, p. 146).

À partir de la seconde rencontre, organisée en 2002, le FAL commence à agir dans le processus d'unification de la CGLU, défendant l'agenda de la démocratie participative et de l'inclusion sociale, comme nous pouvons l'observer dans la déclaration du Forum :

> Le II$^{ème}$ Forum des Autorités Locales a créé un Réseau de Villes pour l'Inclusion Sociale, lors d'une action liée à la constitution de la nouvelle organisation mondiale des villes, fruit du processus de fusion entre la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU) et l'Union Internationale des Autorités Locales (IULA) (Forum des Autorités Locales, 2002)

Créée à Paris en mai 2004, la CGLU est, selon ses statuts, une association formelle, sans buts lucratifs, de droit espagnol, et disposant de la pleine capacité juridique d'action[119].

L'objectif de la CGLU est de représenter les gouvernements locaux du monde entier sur la scène internationale. Il s'agit d'un puissant organisme de pression pour la défense des intérêts des gouvernements locaux. Comme nous l'avons montré, dès ses premières déclarations, le FAL – avec le leadership de cadres politiques de la mairie de Porto Algre, de Barcelone et de Saint-Denis – s'engage dans la construction de la CGLU, non seulement dans la préparation du congrès de la fondation, mais aussi dans la présentation du thème de l'inclusion sociale. Le FAL assume également un rôle important dans l'une des douze commissions thématiques créées au sein de la CGLU : la Commission de l'Inclusion Sociale et de la Démocratie Participative (CISDP), dont le secrétariat technique a été coordonné, de 2004 à 2007, par Vanessa Marx, qui, de 1997 à 2001, a travaillé dans le secteur des relations internationales de la mairie de Porto Alegre.

[119] *Cf.* Statuts de l'Organisation Mondiale des Villes et des Gouvernements Locaux (Paris, 2004), http://www.cities-localgovernments.org/upload/docs/docs_en_telechargements/Statuts.pdf, Consulté en juin 2011.

Le FAL a aussi connu un nouvel élan en Europe, où, comme mentionné dans la partie précédente, une version régionale est apparue, ayant pour but de faire résonner les idéaux de Porto Alegre dans le vieux continent, et ce de manière plus fidèle. Ce forum intermittent – le FAL-E – a d'abord eu lieu à Florence, puis à Saint-Denis, et enfin à Londres. L'évènement, essentiellement lancé par la mairie de Saint-Denis lors du mandat de Patrick Braouezec, accompagnait les Forums Sociaux Européens.

Par ailleurs, une émulation du FAL a été réalisée par des villes périphériques. En 2003, sous l'égide du maire de Nanterre (France) et du responsable des relations internationales, ainsi que d'Eloi Pietà (PT) – alors maire de Guarulhos (Brésil) –, a été créée une ramification du FAL : le Forum des Autorités Locales des Périphéries pour les Métropoles Solidaires (FAL-P).

Le concept fondamental de ce nouveau réseau est celui de ville périphérique, c'est-à-dire « les régions marginales des grandes métropoles et qui sont associées à des processus d'exclusion […], comme la nouvelle pauvreté urbaine » (Forum des Autorités Locales, 2004, p. 30). La raison d'être de ce réseau réside dans la défense des questions cruciales pour les villes périphériques, telles que la gouvernance des régions métropolitaines, les infrastructures, la ségrégation territoriale, etc. À partir de ce réseau, une commission spéciale va également être créée au sein de la CGLU.

C'est à ce moment-là que le FAL connait sa plus grande effervescence. Un groupe d'autorités locales, membres du réseau FAL, militait pour la démocratie participative, contribuant ainsi à l'introduction du thème au sein de la CGLU. Le nombre de participants ira croissant jusqu'à la IV$^{ème}$ édition, allant de 780, en 2001, à 1050, en 2004[120]. Toutefois, l'organisation fonctionnait de manière informelle, au travers de rencontres, qui se faisaient en parallèle aux FSM, et de déclarations d'intentions, qui délimitaient les principes et les lignes d'actions. Cette caractéristique de l'organisation du réseau s'est progressivement transformée, sans pour autant atteindre une structure hautement bureaucratisée.

La IV$^{ème}$ rencontre du FAL, qui s'est faite pour la première fois en Europe (à Barcelone), constitue une nouvelle avancée vers la formalisation, car ses membres s'engagent dans la mise en place d'un regroupement de différents réseaux, forums et expressions d'autorités locales et d'organisations de la société civile, qui participaient au FAL. Lorsque le forum a eu lieu à Mumbai, en Inde, c'était la première fois qu'il se faisait séparément du FSM.

[120] FAL, rapports annuels.

La réalisation de cette édition du FAL à Barcelone a été stratégique, car, au cours de cette même année, la ville espagnole a accueilli le Forum Urbain Mondial (UN-Habitat), ainsi que le Forum Mondial des Cultures – une question phare en Catalogne. Au même moment, le PT était présent dans différentes institutions de Rio Grande do Sul : dans la capitale, le parti gouverne pour la troisième fois, cette fois-ci avec le maire João Verle ; et, dans le Gouvernement d'État, avec Olívio Dutra, qui avait initié une expérience de transfert du BP à l'échelle de l'État. Or, tous deux ont participé au Forum Urbain Mondial.

### 4.2.2. Une rencontre pas comme les autres

Lorsqu'en 2004 l'édition du FSM a été renouvelée à Porto Alegre, les membres du FAL n'avaient pas prévu de changement politique dans le réseau. Cependant, après quatre mandats consécutifs, le PT a perdu les élections municipales. La suite du FAL est alors devenue incertaine et la rencontre réalisée en 2005 n'a pas été comme les autres. Alors que, normalement, les réunions avaient lieu dans des espaces prévus par le gouvernement municipal, lors de cette édition, le FAL s'est tenu sous une tente située sur la rive du lac Guaíba, comme les autres mouvements sociaux qui se réunissaient habituellement lors du FSM, les créateurs du FAL ayant abandonné la « maison », la Mairie.

Cet épisode montre la fragilité des accords établis entre les municipalités et basés sur des projets politiques. Il a cependant permis de renforcer l'action individuelle d'un groupe qui ne s'est pas démobilisé suite à la perte de l'un de ses éléments principaux, car le noyau d'un réseau est composé avant tout d'un petit groupe d'individus progressistes. Il faut par ailleurs insister sur le fait qu'au cours de ce FAL la participation a diminué.

Dans l'extrait suivant, Eduardo Mancuso – qui a participé activement au FAL – décrit bien ce processus, de sa genèse jusqu'à la perte de la mairie de Porto Alegre :

> Après la perte de Porto Alegre, les choses ont évidemment changé. Car le FAL avait, à Porto Alegre, non seulement sa marque mais aussi un protagoniste. Et, à partir de 2004, disons que le FAL avait son siège à Porto Alegre. Maintenant, en 2005, on fait le forum du FAL ici sur la rive du Guaíba, là-bas dans le parc, sous une tente, car nous ne sommes plus dans la Mairie.

En 2005, un secrétariat technique a été créé au sein du FAL, auquel ont été conférés les compétences du secrétariat de la Commission pour l'Inclusion Sociale et la Démocratie Participative (CISDP). Les activités ont duré pendant plus d'un an de manière conjointe, jusqu'au moment où ils se sont séparés et la mairie de Barcelone a commencé à assumer financièrement la CISDP. Par ailleurs, des groupes de travail ont été créés. La formalisation du réseau s'est faite en fonction de la complexité mais aussi du vide interne laissé par le départ du PT de la mairie de Porto Alegre.

Face à cette nouvelle situation politique internationale, devant laquelle se trouvaient ceux qui défendaient la démocratie participative, un ensemble d'autorités locales situées dans différentes villes a assumé la charge de maintenir et de poursuivre le réseau.

Pour reprendre Vanessa Marx (2008, p. 208), nous pouvons désigner ce groupe comme le « noyau dur » du réseau FAL, c'est-à-dire celui constitué des autorités locales de Guarulhos (Brésil), Córdoba, Barcelone, Málaga (Espagne), Nanterre, Saint-Denis, Aubagne, le Conseil Général de Seine Saint-Denis (France) et Milan (Italie). Le secrétariat technique était composé d'une Antenne Nord (FAMSI) et d'une Antenne Sud (le Front National des Maires de Guarulhos).

En 2007, a lieu la première édition du FSM en Afrique, à Nairobi, où a également été réalisée la rencontre du FAL. En septembre 2006, il y avait déjà eu un ensemble d'ateliers préparatoires lors de l'Africités (décrit en détail dans le chapitre sur l'Afrique) ainsi qu'à Milan, en Italie. Toutefois, le nombre de participants venus d'Afrique Subsaharienne était encore faible. Selon le document officiel du FAL, n'ont été présentes que les autorités locales suivantes : les maires et adjoints aux maires de Nairobi (Kenya) et de Matola (Mozambique), ainsi que Jean Pierre-Elong Mbassy (Bénin), le secrétaire général de la CGLUA et l'activiste Siddiki Daff (Sénégal).

Dans les relations avec l'Afrique Subsaharienne, une avancée a été faite en 2011, avec la seconde édition du FSM, à Dakar, au Sénégal. À cette occasion, l'ouverture du FAL a été réalisée par le Président de la République du Sénégal et le programme de l'évènement a compté sur la participation de l'Afrique francophone (Sénégal, Mali, Burkina Faso) et de l'Afrique lusophone (Mozambique et Cap Vert). L'évènement a aussi réalisé une lettre intitulée « Engagement de Dakar » et une table thématique – sur un ensemble de quatre tables rondes – sur la démocratie participative et le pouvoir local, durant laquelle le BP a tenu un rôle de premier plan, comme on peut l'observer dans l'extrait du rapport, selon lequel, les « Budgets Participatifs constituent une pratique réussie, avec un énorme potentiel de diffusion mondiale […]. En tant que participants à cet atelier, nous défendons la nécessité de

continuer le travail de diffusion des Budgets Participatifs, au travers des réseaux nationaux et internationaux » (FAL, s/d, p. 11).

Les articulations établies à l'intérieur du FAL ont conduit, au fil des années, à la création d'un ensemble de réseaux et d'institutions nationales et internationales, agissant pour la promotion du BP. La genèse du DRD est parallèle au FAL et tous deux se sont croisés lors du FSM. La CISDP est le fruit de l'action du réseau FAL au sein de la CGLU. Le réseau FAL accompagne le processus de création d'une association mondiale de villes qui réalise, entre autres, un *lobby* pour l'introduction du thème de la démocratie participative et de l'inclusion sociale. En ce qui concerne les différents pays, en Amérique Latine, le Réseau Brésilien du BP, le Réseau Colombien du BP et le Réseau de la République Dominicaine, et en Europe, le *Rete Nuovo Municipio* et le Réseau BP-Portugal, font chacun partie des relations construites dans le cadre du FAL. Ce réseau s'est donc constitué comme un point de rencontre et un espace de sociabilité, ainsi qu'un promoteur et un lieu de diffusion du BP.

**Conclusion**

Les réseaux constituent des acteurs importants dans le processus de diffusion. Comme nous l'avons décrit plus haut, l'action en réseaux accélère les relations internationales entre militants et intensifie la diffusion. Les relations se développent entre l'Amérique Latine – à partir de Porto Alegre – et l'Europe, atteignant, dans une moindre mesure, l'Afrique Subsaharienne. Le thème de la « démocratie participative », dont l'épicentre était le BP, a inspiré la création d'un noyau d'autorités locales, qui s'articulent entre elles au niveau international, en défendant cette cause au sein de leur gouvernement respectif, de leur pays et des institutions internationales.

Avec la création du DRD en France, le nombre d' « ambassadeurs » du BP a augmenté. Il s'agit là du premier réseau transnational formé autour du BP. Au sein du DRD, Jean Blaise Picheral et Martine Toulote ont servi de « preneurs » du BP dans le contexte français, car ils ont mobilisé divers acteurs autour de cette cause. En articulant plusieurs pays d'Europe, ces individus sont aussi devenus des « ambassadeurs » du BP. De la même manière, l'ancien maire de Saint-Denis puis représentant de la Plaine Commune, Patrick Braouezec, ainsi que le maire de Bobigny, Bernard Bissinger, ont joué un rôle similaire, en adoptant le BP dans leurs municipalités. Chacune des deux autorités locales « a pris la décision » d'adopter le BP dans sa ville et de le défendre en France, avec Bissinger au Congrès, et même au niveau international, avec Braouezec au FAL.

Plus d'une fois, l'action des « ambassadeurs » du BP de Porto Alegre a été fondamentale : Tarso Genro et Ubiratan de Souza, avec la communication de l'expérience par le biais du livre qu'ils ont réalisé et les conférences faites en Europe pour la promotion de ce dernier. Lors de la gestion de Raul Pont, une véritable expérience paradiplomatique a eu lieu avec Saint-Denis, au travers des nombreuses visites du maire de Porto Alegre en France et, vice-versa, celles du maire de Saint-Denis à Porto Alegre. Ces relations ont débouché sur la signature d'un protocole de coopération internationale, dont l'objectif était le transfert du BP.

Le DRD établie des relations avec les militants d'autres pays. Il faut souligner la relation novatrice avec les pays africains et, plus particulièrement, avec le Cameroun et le Sénégal. Le réseau se ramifie et diffuse les idées du BP au travers de ses ramifications extérieures. Beaucoup des spécialistes du sujet se sont rencontrés par le biais du DRD. Giovanni Allegretti a réalisé des actions pour le réseau en Italie, entrainant le développement du BP dans la péninsule. Jules Dumas – qui est aujourd'hui devenu un spécialiste de l'Afrique Subsaharienne, comme nous le verrons dans le Chapitre VII – a joué un rôle important dans la représentation du réseau au Cameroun.

La direction est un composant essentiel de chacun des deux réseaux. Dans le Réseau DRD, la présence des Français, et notamment celle de Jean Blaise Picheral et de Martine Toulotte, est importante pour le maintien des activités ; et lorsque cet élément disparait, le réseau s'éteint petit à petit. De la même manière, le Réseau FAL a été, pendant ses premières éditions, dirigé par Porto Alegre. À partir de la défaite du PT aux élections de 2004 de Porto Alegre, d'autres acteurs ont assumé la coordination du mouvement transnational autour de la « démocratie participative » et du « Budget Participatif ». Si le FAL se poursuit aujourd'hui encore, ce n'est pas le cas du DRD. En effet, il est nécessaire de trouver une nouvelle direction interne pour le FAL afin que celui-ci puisse continuer à exister : les Espagnols et notamment les Français assument actuellement cette tâche. Tandis que la direction des réseaux transnationaux est nécessaire pour leur continuité, c'est aussi à ce niveau-là que réside leur plus grande faiblesse, car un certain degré de dépendance se met en place vis-à-vis de ceux qui dirigent le processus.

Le mécanisme de coopération entre activistes, autorités locales et autres personnalités politiques est fondamental pour maintenir cet espace en vie. À son tour, le mécanisme du *networking* est omniprésent dans les réseaux et les rencontres. Ce mécanisme a été essentiel pour l'expansion numérique et géographique du BP. Chacun des deux réseaux a connu des moments d'expansion et d'autres de stagnation. En ce sens, le *networking* a permis d'ajouter plus de voix, et la coopération – lorsqu'elle était présente – a permis que celles-ci restent

articulées entre elles, même en période de crise, pouvant alors militer dans différents espaces pour « la cause du BP » et contribuant ainsi au processus de diffusion internationale. Les séminaires de formation organisés par le DRD ont été importants dans la diffusion du BP. De fait, dans chaque formation, de nouveaux cadres ont été formés pour diffuser l'idée du BP et participer à la reproduction de l'expérience. Il existe un mécanisme de formation qui se fait au travers de ces espaces, augmentant les capacités de diffusion internationale du BP.

Les réseaux constituent des espaces de réflexion et de production d'idées sur le BP, ainsi que des instruments pour sa légitimation. Le mécanisme de construction du BP agit tout au long du processus. En effet, au fil du processus, se renforce l'idée selon laquelle le BP est une politique adéquate pour résoudre, par exemple, les problèmes de justice et d'inclusion sociale. Cette idée circule entre les différents membres ainsi que dans les pays d'origine de ces derniers. Les idées présentes dans les réseaux sont diverses et se modifient au fil du temps. Les variations sont subtiles : dans les grandes lignes, on peut dire que, dans le Réseau DRD, se trouve l'idée selon laquelle le BP est un dispositif servant à radicaliser la démocratie et à produire une transformation sociale, tandis que, pour le Réseau FAL, le BP est associé à l'idée d'inclusion sociale et de démocratie participative.

Les idées construites et véhiculées à partir des réseaux passent aussi par des mécanismes de traduction. Pour le dire autrement, un processus de recodage du BP se fait à l'intérieur des réunions, l'adaptant ainsi au langage local afin de faciliter son introduction dans d'autres pays. Par exemple, l'ouvrage de Genro et Souza (1997) a était traduit dans différentes langues, servant d'outil pour la diffusion du BP. Les journaux, tels que *Le Monde Diplomatique* ou la revue *Territoires*, ont également traduit et adapté cette idée aux langages propres aux contextes locaux.

De nos jours, les réseaux sur le BP sont très nombreux et ne se limitent pas au DRD et au FAL. Ces formes novatrices ont joué un rôle important au niveau international. L'action des individus pour mobiliser leurs contacts et mettre en relation des personnes issues de différents pays a été fondamentale. À leur tour, les institutions, comme les mairies de Porto Alegre, au Brésil, ou de Saint-Denis et de Bobigny, en France, ont également eu un poids significatif, en « hébergeant » les différentes rencontres et en mobilisant souvent des fonds financiers pour mettre en place ces dernières. Chacun d'eux – individus et institutions – ont permis de garantir la continuité des réseaux en question. L'héritage de cette action pionnière n'a pas seulement laissé un ensemble de contacts établis entre les différents membres, mais aussi des connaissances en matière d'organisation et de militance politique au niveau transnational.

| Mécanismes | DRD | FAL |
|---|---|---|
| Leadership | Saint-Denis ; Bobigny | Porto Alegre ; Saint-Denis ; Bobigny |
| Traduction | BP comme radicalisation de la démocratie | BP comme mécanisme d'inclusion sociale et de démocratie participative |
| Construction | Idée selon laquelle le BP est en mesure de promouvoir la justice et l'inclusion sociale. | |
| Coopération | Activistes ; Mairies qui font partie du réseau | Activistes  Mairies qui font partie du réseau |
| Formation | Ateliers de formation | Ateliers de formation |
| Networking | Caractéristique des propres réseaux | Caractéristique des propres réseaux |

| Caractéristiques | DRD | FAL |
|---|---|---|
| **Forme du réseau** | Association de droit français. | Forum informel. |
| **Type de réseau** | Réseau de citoyens. | Réseau d'autorités locales. |
| **Début des activités** | 1998 (suspendues aux alentours de 2008). | 2001 (jusqu'à aujourd'hui). |
| **Activités** | • Séminaires locaux et internationaux de formation ;<br>• Conseil ;<br>• Publications et traductions diverses ;<br>• Documentaires ;<br>• Assistance dans les évènements ;<br>• Activisme local et international. | • Rencontre annuelle ;<br>• *Lobby* pour l'insertion du thème dans l'agenda de la CGLU. |
| **Membres** | • Autorités locales ;<br>• Hommes politiques ;<br>• Militants ;<br>• Universitaires ;<br>• Cadres d'ONG. | • Autorités locales ;<br>• Hommes politiques ;<br>• Militants ;<br>• Universitaires ;<br>• Cadres d'ONG. |
| **Financement** | Fond budgétaire propre. | Financée par diverses Mairies, notamment par l'organisateur de la rencontre annuelle. |
| **Direction** | Notamment les Français, Jean-Blaise Picheral et Martine Toulotte. | Brésiliens, autorités locales de Porto Alegre ; Français, autorités locales de Saint-Denis ; Espagnols, autorités locales de Barcelone et le FAMSI. |
| **Éléments principaux** | Objectif principal : communiquer l'expérience du BP de Porto Alegre. | Fonctionner comme un forum parallèle au FSM, promouvoir des rencontres entre les autorités locales et militer pour la démocratie participative et l'inclusion sociale. |
| **Amplitude des relations** | Tisse depuis le début des relations entre l'Europe, l'Amérique Latine et l'Afrique. | Tisse initialement des relations entre l'Amérique Latine et l'Europe, puis aussi avec l'Afrique. |
| **Connexions avec d'autres réseaux (seulement celles qui ont été identifiées)** | ASSOAL, ATTAC, ADELS. | CISDP, OIDP, MERCOCIDADES, DRD, Nuovo Municipio, ATTAC. |

**Cadre 4.2:** Caractéristiques du Réseau DRD et du Réseau FAL.

# Chapitre V

## La cascade :
## du *tipping-point* à la diffusion massive

> « Une fois que tu as jeté la lance, tu ne peux plus orienter sa chute »
>
> *Proverbe Oromo, Éthiopie*[121]

> « Ils ont appelé Porto Alegre et ont parlé par téléphone pour me dire :
> - Regardez, nous sommes réunis ici [à Paris] et nous faisons une requête. Nous vous demandons si Porto Alegre nous aidera, si Porto Alegre nous soutiendra pour faire un Forum »
>
> *L'ancien maire de Porto Alegre*[122]

### Introduction

Lorsqu'à Davos, en Suisse, a eu lieu, en 2001, le Forum Économique Mondial – un événement créé en 1972 –, un contre-mouvement est apparu de l'autre côté de l'Atlantique. Il s'agissait d'une expression opposée, d'une manifestation de la société civile internationale. Au sud du Brésil, se tenait le premier Forum Social Mondial (FSM). Les yeux du monde entier se sont divisés entre Davos et Porto Alegre. Le FSM a réuni plus de 20 000 personnes et Porto Alegre a alors été consacrée « Mecque » des mouvements sociaux. L'idéal selon lequel « un autre monde est possible », avec une société plus démocratique, équitable et inclusive, semblait devenir réalité. L'expérience de gouvernance participative de Porto Alegre – le Budget Participatif (BP) –, créée sous le gouvernement progressiste du Parti des Travailleurs (PT), semblait tout simplement prouver que « l'utopie était devenue réalité »[123]. Il s'agit là d'une étape essentielle dans le processus d'internationalisation du BP, car un

[121] Traduction de la version anglaise de l'original *Darbatani jinfu hinqabatani.*
[122] Entretien réalisé avec Raul Pont, à Porto Alegre, en 2011.
[123] Je reprends ici l'expression d'Archon Fung et Erik O. Wright du projet Real Utopias.

ensemble d'articulations transnationales présentes dans divers pays se rejoignent, créant un large réseau qui deviendra essentiel pour maintenir en mouvement le processus de circulation internationale de ce dispositif.

C'est après la succession des premiers FSM que le BP est finalement reconnu au niveau international. Au-delà de l'ONU qui a accompagné le processus pendant les années 1990, les institutions internationales rentrent en scène. Dès lors, la Banque Mondiale va recommander, financer et divulguer les expériences de BP, tandis que l'Union Européenne va subventionner un programme de coopération décentralisée, favorisant les transferts du dispositif : le fameux URB-AL. Les Organisations Non-Gouvernementales et les réseaux spécialisés en BP se multiplient. Les Agences de Coopération Internationale – comme le GIZ en Allemagne ou la coopération suisse – financent directement des projets de BP, notamment en Afrique Subsaharienne (Porto De Oliveira, 2013).

Dans le chapitre précédent, nous avons analysé la reconnaissance internationale croissante du BP pendant les années 1990, à partir de l'expérience de Porto Alegre, comparée à celles de Belo Horizonte et de Recife. Le scénario a connu une transformation avec le FSM qui a entrainé une incroyable augmentation des expériences de part et d'autres du monde, partant de l'Amérique Latine et de l'Europe pour aller vers l'Afrique et l'Asie. En outre, ces derniers temps, le BP s'est aussi implanté à Chicago et à New York, aux États-Unis. En 2013, environ 2 500 cas ont été recensés dans le monde entier (Sintomer, Herzberg et Röcke, 2013). Comment s'est passée, dans ce vaste processus, la circulation internationale du BP ? Quand est-ce que ce phénomène est devenu massif ? Quel a été le rôle des individus et des institutions internationales ?

Ce chapitre vise à répondre à ces questions, au travers de l'analyse de quatre institutions internationales : le FSM, les Nations Unies, l'Union Européenne et la Banque Mondiale, ainsi que leurs relations avec le BP. L'argument central est que le FSM se configure comme un « *tipping-point* » (ou « point de basculement »), tel qu'il est défini par la littérature, c'est-à-dire un moment à partir duquel une masse critique d'acteurs pertinents adopte une politique publique, une réglementation, une technique, ou autre (Finnemore et Sikkink, 1998, p. 895). L'adoption du BP entre dans une dynamique métaphoriquement semblable à une cascade : les expériences débordent et coulent en grand volume sur des institutions, des pays et des collectivités territoriales. Dans ce processus, les *agencies* individuelles et institutionnelles se mêlent, pour produire ainsi la diffusion massive du BP. Il y a un processus de « *spillover* » (ou « débordement »), qui correspond au fait que le BP soit transmis des individus aux institutions qui vont adopter l'idée de ce dispositif et amplifier sa

diffusion à l'échelle globale, en passant d'abord par la Région latino-américaine puis par celle de l'Afrique Subsaharienne.

Un groupe d'individus a été fondamental pour insérer le BP dans l'agenda des institutions internationales. Ces dernières ont amplifié le potentiel de diffusion du BP. D'un autre côté, un ensemble de mécanismes ont été mis en œuvre durant cette étape du processus : la construction de l'image et du prestige du BP, le suivi externe, l'induction, le *networking* (notamment avec le FSM) et la coopération internationale.

Dans la première partie de ce chapitre, nous analyserons le rôle du FSM dans le processus de diffusion du BP. Dans la seconde partie, nous présenterons l'action des trois Organisations Internationales suivantes : l'ONU, l'Union Européenne et la Banque Mondiale.

### 5.1. Le *tipping-point* et l'institutionnalisation de « l'esprit de Porto Alegre »

> « L'esprit de Porto Alegre est le Forum Social, une ville qui a une âme, une ville qui est une utopie concrète [...]. Porto Alegre pénètre dans la carte du monde, parce que le Forum Social Mondial vient et potentialise cette idée de démocratie participative. Lors de la dernière gestion du PT, Porto Alegre se transforme [...] réellement en capitale de la démocratie participative »[124]

L'action menée au cours des années 1990 par un groupe d'individus a été une condition *sine qua non* pour que le BP puisse progressivement acquérir plus de prestige international. Les Maires, les cadres des institutions internationales, les universitaires et les journalistes ont montré le BP au monde et ont fait de cette politique la marque de la ville de Porto Alegre. Le BP est devenu la vitrine de la ville, ainsi qu'un élément distinctif du PT de Porto Alegre, avec le gouvernement du Front Populaire. Dans les années 1990, le PT a remporté d'importantes municipalités et le BP a été diffusé dans plusieurs villes à travers le Brésil, pour atteindre aujourd'hui un total d'environ 350 expériences (Fedozzi et Lima, 2013).

[124] Entretien réalisé avec Eduardo Mancuso, à Porto Algre, en 2011.

Lors du passage au nouveau millénaire, s'est répandue l'idée, circulant à l'échelle internationale, selon laquelle les villes devraient construire leur marque distinctive pour gagner en visibilité. Pour la municipalité, avoir une particularité signifie se créer une identité interne, mais cela lui permet aussi d'augmenter sa capacité à attirer les investissements étrangers. Pour consacrer leur image, beaucoup de villes ont lancé des stratégies de marketing municipal, avec la promotion internationale de leurs politiques à succès ou des combinaisons de « kits » d'instruments d'action publique, ou encore la réalisation de *roadshows*.

Les cadres de Porto Alegre ont commencé à construire l'image de la ville autour de ce binôme : FSM et BP. Les mots de l'éditorialiste du *Monde Diplomatique*, Ignacio Ramonet, sur la couverture du numéro de Janvier 2001, illustrent la réussite de la capitale de l'État : « Le nouveau siècle commence à Porto Alegre ». Ramonet insiste également sur le fait que la ville ait connu un « développement spectaculaire », en demandant de manière rhétorique : « Le secret d'une telle réussite ? Le budget participatif » (Ramonet, 2001, p. 1). Comme on peut le voir dans la déclaration de Raul Pont, le BP était l'une des raisons qui ont fait de la ville de Porto Alegre le siège du FSM :

> L'argument [...] était que nulle part ailleurs il y avait quelque chose d'aussi consolidé dans l'anti-néolibéralisme, rien n'était plus opposé au néolibéralisme que l'expérience que nous avions ici du BP, qui était à l'opposé de l'antipolitique, de la privatisation, des déréglementations, de l'absence d'État, c'est-à-dire que, tandis que Davos pratiquait tout cela, ici nous faisions le contraire, pour garantir et redonner à la population le droit à la participation. Et cela explique pourquoi Porto Alegre doit être le siège du Forum Social Mondial.[125]

Avec le Forum Social Mondial s'opère un processus de transcendance du projet politique de Porto Alegre, passant de la dimension locale à l'échelle internationale (Marx, 2008, p. 153). Bien qu'il ne soit pas possible de se prononcer avec certitude sur les réussites de Porto Alegre, c'est à partir de sa résistance à la mondialisation et aux projets politiques néolibéraux, notamment de nos jours[126], que son image s'est construite au début des années 2000 et a été projetée sur la scène internationale. Les efforts de Porto Alegre pour la construction de ses relations internationales ont été amorcés dès la création, en 1993, du

[125] Entretien réalisé avec Raul Pont, à Porto Alegre, en 2011.
[126] *Cf.* Baierle (2007).

SELF (Secrétariat Extraordinaire pour la Levée de Fonds), mentionné dans le Chapitre III, sous le deuxième mandat du PT, avec Tarso Genro. D'autre part, comme cela a été montré dans le Chapitre IV, des réseaux de Maires et de militants pour la démocratie participative – en général des activistes de la gauche internationale – ont été créés. À ce titre, le DRD a été un espace actif en termes de réflexion et d'action.

Il y a une confluence entre les formes d'action collective – qui s'expriment au niveau transnational –, à l'instar des mouvements anti-mondialisation qui se sont rassemblés à Seattle en 1999 et des actions organisées par des ONG, comme ATTAC (Association pour la Taxation des Transactions financières pour l'Aide aux des Citoyens), et l'exercice d'un projet politique d'approfondissement démocratique – qui s'exprime localement, dans une ville située dans l'hémisphère Sud. Le FSM a été consacré comme nouvelle manifestation dans laquelle il n'y a pas de confrontation directe, à l'inverse du G-8, mais plutôt une rencontre qui permet de tisser des relations et des réseaux, facilitant l'échange d'idées, de techniques et de connaissances, et mettant en place un agenda d'action transnational. Porto Alegre devient ainsi l'espoir d'un « autre monde possible », plus démocratique, plus solidaire et avec plus de justice sociale. Le Forum a réuni de nombreuses organisations, des individus et des mouvements sociaux du monde entier. En général, le Forum constitue un grand espace de *networking* pour les ONG et les mouvements sociaux. Plus particulièrement, Porto Alegre a renforcé ses relations internationales de manière exponentielle.

Les autorités locales au pouvoir à Porto Alegre mettent en place un processus qui forge un vaste réseau d' « amis » et de personnes intéressées par le BP. Le FAL est une expression de ce mouvement – en ce qui concerne les autorités locales –, mais le FSM est plus large et inclut également les ONG, les mouvements sociaux et les syndicats, parmi d'autres forces politiques organisées. En effet, la taille de l'événement et sa dimension internationale font que, d'une part, de nombreuses délégations étrangères viennent visiter et rencontrer le BP sur place, comme indiqué dans le tableau ci-dessous. C'est également le cas de journalistes venant de France, comme Estelle Granet et Bernard Cassen. Ignacio Ramonet mentionne clairement ce mouvement en disant que « depuis quelques années [...] Porto Alegre est une sorte de laboratoire social que les observateurs internationaux regardent avec une certaine fascination » (Ramonet, 2001, p. 1).

D'autre part, dès le milieu des années 1990, des spécialistes de Porto Alegre voyagent pour présenter le BP ou pour réaliser des ateliers[127]. Comme l'a déclaré l'un des hommes

[127] Plusieurs entretiens – réalisés entre juin 2007 et novembre 2011, avec des cadres qui ont agi sous le

politiques interviewés à Porto Alegre, le FSM a permis au BP de consolider son prestige international :

> Je pense que [...] ce qui a conduit le budget à gagner le monde a été le Forum Social Mondial. Puis, nous avons eu ici la première expérience du Forum Social Mondial et, dans divers ateliers, on a présenté l'expérience, on a livré la littérature, on a même publié certains documents en anglais, en espagnol et en français. Et cela a commencé à atteindre le monde entier et il est clair qu'on explique toujours que l'idée n'était pas une chose fermée, l'objectif était simplement d'amener la population, de créer les conditions nécessaires pour faciliter la participation de la communauté.[128]

Qui plus est, lors du FSM, Porto Alegre était présente dans les médias, qui ne cessaient de mettre l'accent sur la gestion participative de la ville, au travers du BP. À ce titre, les journaux *Folha de São Paulo*, *BBC*, *El País* et *Le Monde Diplomatique* ont publié des articles sur le FSM. Cela a suscité l'intérêt du monde pour le BP, produisant une force centripète, dans le sens où, à mesure que les FS – que ce soit dans leur version mondiale ou dans leur version européenne – se succédaient l'un après l'autre, le BP attirait et absorbait de plus en plus de personnes intéressées. Ce mouvement a contribué à augmenter le nombre de transferts et à élargir le champ de visibilité internationale du BP.

Selon les termes d'Eduardo Mancuso, secrétaire des Relations Internationales de la mairie de Porto Alegre, au cours de la dernière gestion du PT qui a participé à l'organisation du FSM, la reconnaissance de la ville de Porto Alegre va croissant avec la succession des FSM :

> C'est en 2001 que le Forum Social Mondial apparaît à Porto Alegre, ça y est. Et avec la croissance exponentielle dans chaque direction, triplant en 2002, doublant en 2003 ce qui avait déjà doublé, là [...] Porto Alegre entre dans la carte du monde, au **sens strict**. Autrement dit, Porto Alegre est reconnue par la presse internationale, par la société civile bien informée dans le monde. Non seulement par la gauche universitaire, sociale ou politique, ou encore par les gouvernements locaux concernés, mais aussi par la Banque Mondiale, *El País*, *Le Monde*, les gens bien informés [...] sur ce qui se passe dans le monde.

---

gouvernement du PT à Porto Alegre – confirment cette déclaration.

[128] Entretien réalisé avec João Verle, à Porto Alegre, en 2011.

À partir du FSM, se produit une augmentation significative du nombre d'expériences de BP, qui, jusqu'alors, pouvaient se « compter sur les doigts d'une main ». Ce phénomène découle d'un mouvement antérieur à la promotion internationale du BP. Cependant, on peut dire que le FSM a constitué une étape ou, pour le dire autrement, un « *tipping-point* », c'est-à-dire, selon la littérature, un moment où une masse critique d'acteurs adopte le BP (Finnemore et Sikkink, 1998).

Nous devons insister sur le fait que le point de départ ne se situe pas dans le premier FSM, mais qu'il s'agit d'un processus qui se met en place avec la succession des événements, et notamment des trois premiers (2001, 2002, 2003), qui correspondent aux éditions qui ont eu lieu à Porto Alegre. En ce qui concerne la « masse critique des adoptants », il ne s'agit pas seulement de municipalités, mais aussi d'acteurs d'une autre nature, tels que les Organisations Internationales (ONU, Union Européenne et Banque Mondiale), les ONG, la presse internationale, les partis politiques, etc. Il y a un « *spillover* », c'est-à-dire que le BP est transmis des municipalités vers les institutions internationales, qui vont ensuite servir d'amplificateurs de la diffusion. Dès lors, le BP s'engage dans un mouvement plus vaste dans lequel plusieurs acteurs vont, chacun à leur manière, promouvoir le BP. Grâce à ce mouvement, cette politique de participation sociale va dépasser le contexte brésilien et latino-américain pour gagner le monde.

En effet, à partir de 2000, l'expansion se fait en Europe. L'augmentation de l'expérience sur le vieux continent est progressive. En 2002, on y recense une vingtaine d'expériences, en 2005, elles s'élèvent à 55, et on en compte plus d'une centaine en 2008 (Sintomer, Herzberg et Röcke, 2008, p. 38). Un ensemble de capitales adopte le BP : Rome, Londres, Lisbonne, Paris et Berlin. Malgré le recul des expériences, du fait, entre autres, des changements politiques survenus dans de nombreuses municipalités, la Pologne, à travers une incitation nationale, augmente considérablement la mise en œuvre du dispositif. En Afrique, des petites expériences sont également mises en place : au Sénégal, au Cameroun et au Mozambique. D'autres institutions internationales plus structurées et formelles entrent en scène : les Organisations Internationales. L'ONU, l'Union Européenne, la Banque Mondiale et l'OCDE commencent à agir de façon plus incisive dans la promotion du BP. Au Pérou, une loi nationale est créée, obligeant les municipalités à mettre en œuvre le BP, ce qui entraine une augmentation du nombre d'expériences.

| Région | 2000 – 2003 | 2008 – 2010 | 2013 |
|---|---|---|---|
| BP en Amérique Latine et dans les Caraïbes | 200 | 920 | 1120 |
| BP en Europe | 20 | 296 | 1317 |
| BP en Afrique | 3 | 110 | 211 |
| Total | 223 | 1326 | 2648 |

**Tableau 5.1:** Estimation de l'expansion des BP dans le monde[129]

Comme indiqué par notre interviewé, « l'esprit de Porto Alegre » est le Forum Social Mondial ; avec le BP, un mythe a été créé dans la ville de Porto Alegre (Porto De Oliveira, 2010). Cependant, à partir du « *tipping-point* », les « descendants » du BP opèrent un fort détachement vis-à-vis de « l'expérience originale ». Une fois que le Budget Participatif a été lancé dans le monde, il n'est plus possible d'avoir le contrôle sur son avenir. Les variations sont nombreuses. En 2012, le BP est un dispositif polymorphe, réalisé par différentes institutions. En outre, d'autres innovations se mettent en place en matière de technologies (savoir-faire, techniques et conceptions institutionnelles) du BP. Certaines municipalités se spécialisent dans des secteurs de politiques publiques spécifiques, comme le BP Logement à Belo Horizonte (Brésil), ou le BP multiethnique à Cotacachi (Équateur), ou encore les Technologies de l'Information et de la Communication, au Sud-Kivu (République Démocratique du Congo)[130].

Dans la diffusion du BP, le *tipping-point* est une étape qui représente le passage de l'expérience locale à la diffusion massive. Le processus qui conduit à la prolifération du BP à l'échelle planétaire est stimulé par une multitude d'acteurs, dans une relation interactive entre individus et institutions. Aux yeux du monde, Porto Alegre est encore perçue comme la capitale de la démocratie.

[129] Les informations concernant le BP dans le monde sont inexactes, mais elles sont les seules disponibles jusqu'à présent. Les estimations ont été recueillies auprès de sources secondaires et d'informations spécifiques trouvées dans la littérature universitaire et technique (Cabannes, 2006 ; Porto De Oliveira, 2013 ; Wampler, 2008 ; Sintomer Herzberg et Allegreti, 2010 ; Sintomer, Herzberg et Röcke, 2013).

[130] Entretiens réalisés avec des cadres de l'administration publique : de Belo Horizonte, 2013 ; de Cotacachi, 2012 ; et du Sud-Kivu, 2012.

## 5.2. Le *spillover* : les organisations internationales et la diffusion de masse

Le Forum Social Mondial marque le moment où le BP élargit sa visibilité et son prestige international. De nombreuses délégations de divers pays viennent visiter la ville pour connaître de près ce dispositif de gouvernance participative. La littérature souligne la volonté politique comme un élément crucial pour l'adoption du BP (Avritzer, 2003 ; Talpin et Sintomer, 2011). En effet, la volonté politique est une condition nécessaire pour que le BP soit mis en œuvre, mais ce n'est pas la seule. Un certain nombre d'autres facteurs sont également indispensables pour que ce dispositif puisse être transféré avec succès.

Dans cette partie, nous traiterons de l'effet de *spillover* du BP à partir de trois OI : les Nations Unies, l'Union Européenne et la Banque Mondiale. Ces trois OI ont agi à différents moments. Les Nations Unies sont intervenues au début du processus, notamment en Amérique Latine, en participant à la légitimation internationale du BP et à sa diffusion régionale. Pour sa part, l'Union Européenne intervient dans la seconde moitié des années 2000, en finançant directement les transferts en Amérique Latine et en Europe, en produisant des savoir-faire sur le BP et en formant une génération de cadres spécialisés sur le sujet. Enfin, la Banque Mondiale a été particulièrement active ces dernières années, en stimulant la coopération Sud-Sud autour du BP ainsi que l'introduction de celui-ci dans les pays en développement, surtout en Afrique Subsaharienne. La majorité de cette partie est consacrée à l'action de la Banque Mondiale – institution impliquée dans le BP depuis la moitié des années 1990 et au sein de laquelle le BP n'a cessé d'occuper toujours plus de place. Actuellement, la Banque Mondiale joue un rôle de plus en plus important dans la promotion du BP dans le monde.

### 5.2.1. Les Nations Unies et le Programme de Gestion Urbaine pour l'Amérique Latine et les Caraïbes

L'Organisation des Nations Unies est l'institution internationale qui est impliquée dans le processus de circulation du BP depuis le plus longtemps. Si les formes d'opération de l'ONU dans la promotion du BP sont diverses, elles sont cependant fortement concentrées dans l'Agence pour les Établissements Humains, l'UN-Habitat. Mais il existe aussi des archives de programmes de coopération, financés par d'autres organismes tels que

l'UNICEF, le PNUD et l'UNIFEM, mis en œuvre à divers moments et dans différents pays, afin de stimuler les expériences de BP en Amérique Latine et en Afrique, par exemple. L'entrée du BP à l'ordre du jour des Nations Unies s'est faite en 1996, durant la deuxième Conférence sur les établissements humains, l'Habitat II, à Istanbul, en Turquie, où l'institution a conféré à Porto Alegre la distinction de « Bonnes Pratiques ». L'indication du BP a été faite par l'Institut Brésilien d'Analyses Sociales et Économiques (IBASE) et par la mairie de Porto Alegre (Utzig et Guimaraens, 1996, p. 51). Le « sceau » de l'ONU a eu une forte influence sur la légitimation internationale du BP et a également été utilisé pour tenter de renforcer son acceptation interne dans la ville de Porto Alegre. Ce prix sera toujours mentionné par les auteurs et les défenseurs du dispositif.

Pour les Nations Unies, le BP est une politique capable de promouvoir la réalisation des Objectifs Du Millénaire (PGU-ALC, 2004), d'améliorer la gestion publique dans les collectivités locales et de lutter contre la pauvreté. Entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, l'ONU élabore, avec l'organisation de la deuxième réunion de l'Habitat, deux fronts d'action visant à améliorer l'administration publique locale. Le siège des Nations Unies à Nairobi, au Kenya, a forgé l'idée selon laquelle, pour faire face à la population urbaine en rapide expansion, il était nécessaire de s'éloigner des recettes prédéfinies des politiques publiques et de sélectionner un ensemble de pratiques qui pourraient servir de source d'inspiration pour la gestion des collectivités territoriales. L'ONU-Habitat a ensuite cherché des politiques municipales réussies dans le monde, elle les a évaluées et a décerné des prix à certaines d'entre elles, en tant que pratiques exemplaires[131].

Un autre plan d'action de l'ONU-Habitat a été précisément la création des Programmes de Gestion Urbaine (PGU), qui ont été mis en place en 1986. Ces programmes résultent d'un partenariat entre l'ONU-Habitat et le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), aidés par des organismes externes, qui ont agi en tant que centres de production de connaissances techniques et comme promoteurs de pratiques innovantes et de réseaux transnationaux de municipalités. Ils ont exercé une pression locale et nationale pour la mise en place de politiques urbaines. Les objectifs généraux du PGU étaient : contribuer aux collectivités territoriales des pays en développement pour parvenir à la croissance économique, au développement social et à la réduction de la pauvreté. La proposition des PGU était de créer un programme global avec des bureaux décentralisés, pour avoir un plus grand impact dans les différentes régions, ainsi que pour obtenir l'indépendance vis-à-vis de

[131] Entretien réalisé avec Alberto Padilla, en vidéoconférence São Paulo/Curitiba, en 2012.

l'administration centrale. En plus du bureau mondial à Nairobi, quatre bureaux et deux sous-bureaux régionaux ont été établis.

En Amérique Latine, le PGU s'est installé à Quito, en Équateur, qui avait reçu à l'époque une distinction pour ses politiques de conservation du patrimoine historique – élément qui a contribué à ce que cette ville soit choisie comme le siège du programme. La coordination a été exercée par Yves Cabannes et son conseiller régional Jaime Vásconez.

Yves Cabannes possédait une vaste expérience dans le domaine de l'urbanisme dans les pays en développement. Il est passé par l'une des « Grandes Écoles » française et a défendu sa thèse de doctorat sur les déterminations de l'espace urbain en Irak, à l'Université de la Sorbonne. Avant de devenir le coordinateur du PGU, l'expert a travaillé à l'ONG le GRET et au sein du Think-Tank Cirad – deux institutions engagées dans des actions dans les pays en développement. Pendant sa carrière, il a beaucoup voyagé à l'occasion de missions de terrain. Il est notamment passé par le Brésil, où il s'est installé à Fortaleza, en tant que co-directeur du Cearah Periferia[132]. Sa venue coïncide avec le processus de démocratisation et de promulgation de la Constitution Brésilienne de 1988. Au Brésil, il a eu des contacts avec les mouvements sociaux émergents et des expériences novatrices dans l'administration publique, la participation et la démocratie. C'est à cette époque qu'il prend connaissance du BP dans la ville de Porto Alegre.

Du fait de sa capacité d'articulation transnationale, de ses connaissances du terrain latino-américain et de sa compréhension des institutions européennes, la présence d'Yves Cabannes a été indispensable. L'action du coordinateur du PGU-ALC ne se fait pas seulement à l'ONU, mais s'étend également au programme URB-AL, qui sera présenté ci-dessous, ou encore à la construction d'autres réseaux, comme indiqué précédemment dans le Chapitre III sur le cas de Belo Horizonte. Le PGU-ALC a été maintenu en activité à Quito jusqu'en 2004. Suite à une décision de l'ONU-Habitat, le PGU a commencé à travailler avec des réseaux régionaux, par le biais d'institutions d'ancrage. Après cette nouvelle forme de travail, les bureaux du PGU ont été fermés. Au cours de la même période, des bureaux décentralisés de l'ONU–Habitat ont été mis en place à Quito. Les institutions d'ancrage sont devenues des catalyseurs dans le processus de diffusion du BP, surtout en Afrique, avec le *Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa* (MDP-ESA), au Zimbabwe, et l'Enda-Ecopop, au Sénégal, que nous présenterons dans le chapitre sur l'Afrique Subsaharienne. Le PGU-ALC a travaillé sur un ensemble varié de politiques

[132] En 1996, le Cearah Periferia a également reçu un prix de bonne pratique par l'ONU.

présentes dans son agenda, telles que l'agriculture urbaine, les politiques d'égalité des sexes et notamment le BP. Il faut noter que l'expérience du BP à Porto Alegre est une référence en ce qui concerne les BP, mais ce n'est pas la seule à être recommandée. Par exemple, le programme basé à Quito a servi de catalyseur régional pour l'expérience, dans la mesure où il a accéléré le processus de diffusion régionale. Le PGU-ALC a été un lieu de réflexion, de production, de formation de personnel et de diffusion du BP.

L'ONU a donc servi d'institution de légitimation du BP et a contribué à sa propagation de façon directe, et ce par au moins deux canaux : la production de connaissances et l'encouragement aux transferts, au travers d'assistance technique et de réunions internationales. En effet, le PGU-ALC a produit une documentation technique approfondie sur le BP, car, au fil des ans, il a commencé à systématiser les expériences, les difficultés rencontrées dans les différents domaines et les meilleures solutions apportées aux problèmes liés à la mise en œuvre du BP. Les lignes directrices qui ont marqué les travaux du PGU sont diverses : les objectifs du millénaire, les questions les plus posées à propos du BP et les différents manuels.

Au cours de son travail dans l'assistance technique, le coordinateur de la PGU-ALC a systématiquement noté les questions les plus fréquemment posées tout au long de la mise en œuvre du BP[133]. De ce travail approfondi est sorti le livre *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, qui a été publié dans la série *Urban Governance Toolkit Series* de l'ONU-Habitat, puis qui a été traduit en français et largement distribué[134]. Il s'agit là d'un exemple de la production technique du PGU. À cet égard, dans la région de l'Afrique Subsaharienne, les deux manuels pour l'Afrique francophone et anglophone sont également exemplaires. On peut dire que les écrits réalisés ou publiés par Yves Cabannes, lors de l'opération du PGU-ALC, ont agi, en fonction de la portée et de la nature des publications, comme des « professeurs du BP » pour les expériences internationales[135].

En 2000, le PGU-ALC a promu, avec d'autres partenaires, la « I$^{ère}$ Rencontre Internationale du Budget Participatif », qui a rassemblé des représentants des villes de Porto Alegre et de Santo André (Brésil), de Montevideo (Uruguay), de Guayana (Venezuela), et de Villa El Salvador (Pérou). Nous reviendrons sur ce dernier événement dans le prochain chapitre, portant sur la diffusion dans les Andes. Il s'agissait d'un mouvement visant à lancer la circulation du BP dans la région andine. L'organisation de réunions internationales sur le

[133] Entretien réalisé avec Yves Cabannes, à Dakar, en 2012.
[134] Entretien réalisé avec Jaime Vásconez, à Quito, en 2012.
[135] J'emprunte l'expression de Finnemore (1993), « Teachers of norms ».

BP a été une pratique qui est devenue de plus en plus fréquente, en augmentation exponentielle à partir des années 2000. L'un de nos interlocuteurs, qui a travaillé au PGU-ALC, dit alors :

> Yves Cabannes avait une stratégie très intéressante, lors de la conclusion d'un séminaire, au lieu de finir avec un texte sur des accords, des résolutions simples, il [...] faisait pression pour que les délégués signent des engagements pour mettre en œuvre les processus [participatifs].[136]

Cette pratique de signature de protocoles d'intention, comme moyen de stimuler l'adoption du BP, vaut pour la région de l'Amérique Latine, au début de l'expansion des expériences, mais aussi pour l'Europe[137] et l'Afrique Subsaharienne. Le même mouvement a eu lieu à Yaoundé (Cameroun) pour l'Édition de l'Africités de 2003, dont le document de la session extraordinaire organisée par le PGU se trouve dans l'annexe D. À Dakar, lors de la VII$^{ème}$ rencontre de l'Africités, en 2012, le Secrétaire des Relations Internationales de Porto Alegre a conclu un accord de coopération sur le BP avec la maire de Yaoundé 6, au Cameroun, une image registrant ce moment historique est présente en Annexe E.

Les Forums Urbains Mondiaux, organisés par l'ONU-Habitat, ont également été emblématiques. Des sessions sur le BP étaient toujours présentes au programme et cet espace a été une source d'inspiration pour de nombreuses personnes ayant mis en place le BP ailleurs dans le monde. En 2004, le gouverneur de l'État de Rio Grande do Sul, à l'époque Olívio Dutra, était présent au Forum Urbain Mondial (FUM), à Barcelone. Ce moment coïncide avec le processus d'ascension à l'échelle supra-municipale, car le BP est transféré du niveau municipal à celui de l'État. Au FUM de 2010, à Rio de Janeiro, deux paradiplomates ont eu l'idée d'adopter le BP à Makhado, en Afrique du Sud, comme nous le verrons dans le Chapitre VII sur l'Afrique Subsaharienne.

La présence du PGU-ALC a fait surgir dans les Andes, entre l'Équateur et le Pérou, un pôle de diffusion du BP. Comme le dit bien Jaime Vásconez, « si ce programme [le PGU-ALC] a connu un certain succès, c'est celui d'avoir promu le BP au niveau régional et

[136] Entretien réalisé avec Jaime Vásconez, à Quito, en 2012.
[137] En France, la ville de Saint-Denis a été pionnière en signant, en 1998, un protocole d'intention avec Porto Alegre, visant le transfert du BP.

mondial »[138]. Les expériences péruviennes dans les villes d'Ilo et de Villa El Salvador, ainsi que dans les villes équatoriennes de Cotacachi et de Cuenca, ont été innovantes et ont gagné le monde. L'action du programme a été importante, voire même décisive, dans la construction d'un ensemble de pratiques en Amérique Latine, ainsi que dans l'insertion des villes dans un réseau transnational plus large, ce qui a facilité la diffusion. Selon les propos d'Yves Cabannes, l'action à Villa El Salvador et ses conséquences sont claires : « la reconnaissance de mes fonctions était l'effort [...] pour former plusieurs équipes à la reproduction du BP au Pérou, où il a commencé à Villa El Salvador »[139]. Le PGU-ALC a constitué un lieu de rencontre, d'action et de formation de beaucoup de personnes, de militants et de techniciens qui, dans leurs trajectoires successives, ont amené leurs apprentissages avec eux, promouvant la diffusion du BP.

Le coordinateur du programme a également affirmé que beaucoup de gens qui sont passés par le PGU-ALC sont devenus cadres d'agences de l'ONU, maires, cadres d'ONG sociales ou encore universitaires. En fait, le PGU-ALC ne formait pas seulement les cadres locaux mais aussi leurs propres cadres[140]. C'est bien ce que nous pouvons observer dans l'extrait d'entretien suivant :

> On en recevait [des Mairies], ils nous appelaient pour avoir des billets de transport, le séjour, nous obtenions des salaires ; mais comme on était beaucoup dans le monde des ONG, nous avions beaucoup de projets d'ONG dans le lot [...] ; les personnes venaient alors passer six mois. Comme je suis professeur à l'université [...], je suis en relation avec beaucoup d'universités. [...] J'ai eu beaucoup d'étudiants qui continuent aujourd'hui et qui sont devenus des propagateurs du BP, même dans les pays arabes [...], qui faisaient partie du PGU ; qui [...] sont allés à Cuenca, mettre en place [...] des coopératives qui allaient être soutenues par le [...] Budget Participatif.[141]

Les actions du PGU s'entremêlent avec celles d'autres institutions internationales, telles que la Banque Mondiale, les Agences de Coopération Internationale des États et l'Union Européenne. Au moins deux facteurs contribuent à ce mouvement : le rassemblement et la combinaison de ressources venant des « preneurs » du BP pour un projet, tel que l'action

[138] Entretien réalisé avec Jaime Vásconez, à Quito, en 2012.
[139] Entretien réalisé avec Yves Cabannes, à Dakar, en 2012.
[140] *Ibid.*
[141] *Ibid.*

d'ENDA-Ecopop au Sénégal – sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre sur l'Afrique –, d'une part, et la captation de ressources venant des « ambassadeurs » du BP se trouvant au sein des agences de l'ONU, d'autre part. Le PGU réalise une action technique et une pression internationale, en stimulant la diffusion du BP, comme on peut le voir à partir de l'intervention d'Yves Cabannes au I[er] Atelier International sur le Budget Participatif à Villa El Salvador, en 2001 :

> Nous pensons qu'il s'agit d'un plan d'action technique et, dans le cadre d'organismes internationaux de coopération technique comme représentant de l'ONU au niveau régional, je peux contribuer à ce niveau-là. Mais une autre instance, qui nous semble très important de récupérer, est celle de la représentation politique qui est présente ici. Nous avons beaucoup de maires de nombreuses villes qui sont présents et c'est un important *lobby* [...]. Affirmer et proposer de faire un groupe de travail plus permanent, afin de faire une « marée noire » de l'expérience que nous avons [...], nous pourrions le faire, surtout dans le contexte mondial où il y a une campagne sur la gouvernance, promue par l'ONU. Nous sommes proches de la réunion Istanbul + 5 et là je voudrais proposer que les Budgets Participatifs, leurs expériences de démocratisation de l'administration publique, soient des contributions de l'Amérique Latine à l'échelle mondiale. (Programme de Gestion Urbaine, 2001)

Le cas du programme URB-AL, que nous verrons plus loin, est un exemple de ce mouvement, ainsi que le PGU lui-même, qui a été financé en partie par la Banque Mondiale et dont le projet a été poursuivi, dans une certaine mesure, par Cities Alliance.

L'UN-Habitat a également été impliqué plus tard, au moment de la Constituante en Équateur, à la fin de la première décennie de ce siècle[142]. L'institution a favorisé l'inclusion de questions liées aux villes et aux thèmes urbains. Parmi elles, se trouvait la création de la loi sur les BP, articulée par le bureau local et soutenue par la direction régionale de l'ONU-Habitat. L'action du PGU, combinée à la force des expériences d'Amérique Latine et aux énergies mobilisées par un certain nombre de maires motivés à participer activement aux congrès internationaux, ont contribué à faire de l'Amérique Latine un pôle irradiateur du BP, qui a conquis l'Europe.

Lorsque le PGU-ALC a fermé ses portes, une institution appelée Centre International de Gestion Urbaine (CIGU) a émergé, une ONGI basée à Quito, en Équateur, et coordonnée par Jaime Vasconez. Le CIGU a reçu l'héritage de la production et des connaissances

[142] Entretien réalisé avec Alberto Paranhos, en vidéo-conférence à São Paulo/Curitiba, en 2012.

accumulées par le PGU-ALC et, dans une certaine mesure, a poursuivi son travail. L'activité du CIGU a été réalisée autour de trois axes principaux. Tout d'abord, en collaboration avec le siège de l'ONU-Habitat à Nairobi, il s'est attaché à la production de matériels techniques et de formations pour l'Afrique, travaillant directement avec l'ONG ENDA-Ecopop et le MDP-ESA. Nous reviendrons plus en détail sur cet aspect dans le Chapitre VII. Le deuxième front de travail a été le Programme URB-AL, en assumant le rôle qui avait déjà été indiqué par le PGU (Programme de Gestion Urbaine). Le dernier axe a été un projet mis en place avec l'Institut de la Banque Mondiale pour la diffusion du BP au niveau global.

### 5.2.2. Renforcer les liens entre l'Amérique Latine et l'Europe : le Programme URB-AL

L'action de l'Union Européenne à l'égard du BP s'est faite en grande partie au travers du programme URB-AL, qui a directement financé un réseau sur le BP, coordonné par Porto Alegre. Cependant, certains projets européens sur le BP ont été réalisés avec le financement de l'Union Européenne, pris par plusieurs institutions gouvernementales et non-gouvernementales. Dans cette section, nous traiterons uniquement du programme URB-AL, et plus particulièrement du réseau-9 sur le BP. En 1995, la première phase du programme URB-AL de l'Union Européenne a été lancée. Il s'agit d'un projet ambitieux et pionnier de la coopération décentralisée, dont le but était de rapprocher les villes européennes et latino-américaines. L'objectif sous-jacent de ce programme était de stimuler l'échange de connaissances techniques dans le domaine de la gestion urbaine entre les municipalités, afin d'améliorer la vie des citoyens et d'établir de « meilleures pratiques » de gouvernance locale.

Le programme a été mis en œuvre suivant une ligne de coopération internationale dans le développement de l'ordre du jour de l'Union Européenne pour l'Amérique Latine, qui a cherché à établir des relations plus étroites après une longue période de distance relative depuis la Seconde Guerre Mondiale. Un ensemble de sommets d'États a eu lieu entre les chefs de gouvernements et les autorités des deux continents. En outre, les relations entre les blocs économiques régionaux, en particulier l'Union Européenne et le Mercosur, se sont intensifiées. C'est au cours du Sommet de Rio de Janeiro, en 1995, que le programme URB-AL a émergé. Outre l'URB-AL, qui s'inscrit dans le domaine de la coopération décentralisée, c'est-à-dire avec les gouvernements infranationaux, beaucoup d'autres programmes ont également été créés dans différents secteurs, afin de progresser dans le

domaine de la coopération technique, tels que la science et la mobilité académique, à l'instar des programmes Alf @ et Alban.

Le programme URB-AL est toujours en marche, mais il a subi un certain nombre de modifications. Le programme a connu différentes phases, chacune composée de cycles d'environ quatre ou cinq ans, pendant lesquels les projets ont été cofinancés par les municipalités participantes et l'Union Européenne. Cette dernière est l'institution qui fournit la plupart des subventions. Les villes ne sont pas les seules en mesure de participer, mais des ONG, des universités, des consultants et le secteur privé participent aussi en tant que partenaires des réseaux. Le programme se développe graduellement.

Dans la première phase, au milieu des années 1990, l'Union Européenne a ouvert un appel à candidatures pour un réseau thématique intitulé « La démocratie dans la Ville ». La municipalité de Porto Alegre, qui avait déjà accumulé plusieurs années d'expérience avec le BP était l'un des favoris pour remporter l'appel, ce qui aurait rendu possible la coordination d'un vaste réseau de projets et aurait contribué à la diffusion du dispositif depuis la ville brésilienne[143]. Cependant, la municipalité qui a obtenu la coordination du réseau a été une petite ville française d'environ 60 000 habitants, située au sud-ouest de Paris, Issy-les-Moulineaux, gouvernée par André Santini, qui appartient maintenant à l'Union pour la Démocratie Française (UDF), parti de centre (Baudelocq, Porto De Oliveira et Ortega, 2007). La ville n'avait pas de tradition forte de démocratie locale, mais a reçu l'appui d'un expert technique pour la préparation du projet, Marie Virapatirin, qui avait précédemment travaillé pour la Banque Mondiale et conçu une proposition novatrice sur la démocratie dans le contexte municipal.

Comme affirmé dans le Chapitre III, cet épisode prouve qu'à cette époque Porto Alegre n'avait pas encore atteint suffisamment de prestige international pour obtenir de grands projets internationaux, et ce malgré son expérience et les résultats positifs du BP. Il s'agissait là d'un moment d'ascension, mais pas de diffusion massive ou de « débordement » des expériences. Dans deux de nos entretiens avec le personnel de différents pays, on a pu entendre qu'il y a eu un « veto politique » contre Porto Alegre, de la part de la partie interne de l'Union Européenne, qui, à ce moment-là, était orientée vers un agenda conservateur. L'extrait suivant, d'un entretien réalisé avec un consultant international, illustre bien cela. Le consultant y évoque la première candidature de Porto Alegre au Programme URB-AL :

[143] Extrait de l'un de nos entretiens réalisés à Paris, en 2007.

> **Consultant :** Bien qu'on ait espéré que Porto Alegre en bénéficie, tout le comité technique a proposé Porto Alegre comme ville coordinatrice du Réseau 3 sur la démocratie dans la ville mais c'est finalement Issy-Les-Moulineaux qui a été choisie [...]
>
> **Enquêteur :** Maintenant, certaines des personnes interrogées me disent que, dans ce processus de la première phase du programme URB-AL avec les Réseau 3, la mairie de Porto Alegre connaissait un déficit technique et c'est pour ça que c'est finalement la mairie d'Issy-Les-Moulineaux qui a été choisie. Vous vous souvenez de cela ?
>
> **Consultant :** Je comprends bien oui, je connais très bien ce processus.
>
> **Enquêteur :** C'est-à-dire?
>
> **Consultant :** Pour une raison politique.
>
> **Enquêteur :** C'est-à-dire?
>
> **Consultant :** C'est l'Union Européenne qui n'a pas tenu compte de l'avis du comité technique qui avait soutenu l'idée que Porto Alegre était la ville adéquate pour gérer le Réseau 3.
>
> **Enquêteur :** Autrement dit, le Réseau 3 devait être ...
>
> **Consultant :** De la démocratie dans la ville. Ça aurait dû être [...], ça ne pouvait pas être pour Porto Alegre […] la tendance politique de l'Union Européenne, avec la pression de la France et de la droite [...] et Issy-Les-Moulineaux était de droite. [...] C'est ce qui s'est passé, le comité technique est composé de huit ou de six personnes et tous ont voté pour cette ville, tandis que la note technique était en faveur de Porto Alegre. C'est l'une des rares fois dans l'histoire des réseaux de l'URB-AL où la décision de l'Union Européenne n'a pas été la même que celle du comité technique.[144]

Bien que cette information ne puisse être confirmée par les cadres de l'Union Européenne, elle est précieuse car elle permet de conduire à l'étape suivante dans laquelle Porto Alegre va construire, en une décennie, le prestige international du BP et, une fois que ceci a été consolidé, les orientations de différents courants – progressiste et conservateur – ont commencé à l'adopter et à le recommander.

Après avoir été évalué par la Commission Européenne, durant la deuxième phase du programme URB-AL, un réseau a été désigné « pour Porto Alegre »[145] : le Réseau-9, Financement Local et Budget Participatif. Le Programme de l'Union Européenne s'entremêle

[144] Entretien anonymisé réalisé avec un consultant international.
[145] Nous reprenons ici l'une des personnes interrogées.

ici avec un réseau préexistant qui a été tissé par le biais du PGU-ALC. Yves Cabannes a été consultant pour le Réseau-9 et a rédigé le Document de Base, le rapport central du projet. Le réseau a été utilisé pour étendre le BP au travers de petits projets. En outre, le réseau a servi à financer des projets de BP thématiques ainsi qu'à réaliser des études de cas. Dans la deuxième phase, les réseaux thématiques ont eu un coordinateur ou un pilote de réseau, c'est-à-dire la ville qui présentait le projet, qui, dans le cas de Porto Alegre, a été le réseau-9. Puis, une fois le projet approuvé, les réseaux avaient la possibilité de créer des sous-réseaux, afin de travailler avec des « Projets Communs ». Ainsi, des villes ayant des problèmes similaires pouvaient travailler ensemble. La durée du Programme URB-AL est un moment important : cela représente 15 projets de BP et 15 millions de dollars[146]. L'une des personnes interrogées évoque ainsi l'URB-AL :

> Durant les années de l'URB-AL, nous avons obtenu 15 projets avec le BP, 15 millions de dollars. Ça a été un moment de grand impact ; il y avait le BP et le Développement Économique, le BP Évaluation de la Pauvreté ; le BP était une production intellectuelle géniale, on était très exigeants, de bons techniciens, les villes adoraient travailler avec nous. Dès qu'on a fait du bon travail, bien fait […], le dialogue avec l'Amérique Latine et avec l'Europe a été plus fluide […], tous URB-AL, avec les conseils du PGU, et après la fin du PGU, je suis resté conseiller à Porto Alegre, poursuivant la même dynamique : on était 440 villes associées dans le BP.[147]

Le programme URB-AL a réussi à renforcer les expériences sur le plan technique, à transférer des connaissances et à établir des réseaux plus solides, ainsi qu'à créer une synergie unique tout au long des cinq ans du projet. Le programme s'est fait dans une dynamique d'échange entre l'Europe et l'Amérique Latine. En outre, les petites municipalités avec de faibles budgets ont pu obtenir des fonds pour investir dans leurs domaines spécifiques de participation, comme cela a été le cas pour Cotacachi, en Équateur, qui a développé un projet sur le BP dans les villes multiethniques et multiculturelles, et sur lequel nous reviendrons dans le prochain chapitre

Le CIGU – mentionné à la fin de la section précédente – a été l'un des principaux consultants externes sur la qualité des ONGI du Programme URB-AL – l'un des trois

[146] Entretien réalisé anonymisé avec un consultant international, à Dakar, en 2012.
[147] Entretien réalisé anonymisé avec un consultant international, à Dakar, en 2012.

principaux fronts de travail de l'institution. L'ONG internationale basée à Quito était présente dans quatre des six projets du Programme URB-AL. Selon les propos de Jaime Vásconez :

> Divers projets du Réseau URB-AL, qui avaient d'abord été négociés avec le PGU et qu'on poursuivait, nous ont permis de travailler avec la question du Budget Participatif, avec les projets thématiques, comme celui de Cotacachi [...]. Ensuite, on a aussi travaillé sur un autre projet antérieur [...], à Venise avec [...] Giovanni [Allegretti], sur l'incidence du Budget Participatif sur les groupes exclus, les acteurs sociaux [...], le troisième a été à Córdoba [...] et il y en avait un autre à Cuenca ; pour tout cela on a dû travailler dur.[148]

La dimension politique du BP dans le programme URB-AL a toujours constitué une question importante et, dans une certaine mesure, une limite aux possibilités du programme. Dans le réseau coordonné par Cotacachi, une maire colombienne avait déjà accepté le partenariat, mais, après un changement politique dans le gouvernement, elle s'est retirée du programme URB-AL. Le cas de Porto Alegre a été plus complexe. Dans les années 1990, la ville a dirigé l'appel d'offre du programme URB-AL, lors de l'administration du PT, et s'est battue pour l'obtenir, sans toutefois y parvenir. Plus tard, avec le second appel d'offre, Porto Alegre a été désignée comme coordinatrice du Réseau-9. Cependant, le PT a perdu les élections en 2004, contre le candidat José Fogaça d'un autre parti, le PPS, et a dû quitter la Mairie. L'équipe qui avait été envisagée pour coordonner le projet a alors subi des modifications et a été redéfinie.

Selon nos interlocuteurs ayant suivi le processus, Yves Cabannes a été « le fer de lance du projet » et il « a porté le réseau à bout de bras »[149]. En effet, comme nous l'avons vu dans le cas de Belo Horizonte, l'ancien coordinateur du PGU-ALC a largement contribué à l'insertion de cette ville dans le réseau-9. La dimension territoriale du BP – l'un des points forts du dispositif de Belo Horizonte – a donné naissance au réseau thématique intitulé « Les instruments d'articulation entre l'aménagement du territoire et le Budget Participatif » (URBAL, 2007). Dans ce projet commun, six acteurs ont été impliqués (cinq municipalités et une ONGI) : la municipalité de Belo Horizonte (Brésil), en tant que coordinatrice ; puis, l'Ayuntamiento de Córdoba (Espagne), la Comune di Ariccia (Italie), la ville de Bella Vista

[148] Entretien réalisé avec Jaime Vásconez, à Quito, en 2012.
[149] Entretien réalisé avec l'un des responsables du Programme URB-AL, dans la municipalité de Porto Alegre, en 2011.

(Argentine), l'Hôtel de Ville de Guarulhos (Brésil), en tant que participants ; et enfin le CIGU (Équateur), en tant que membre externe[150].

Le programme URB-AL était un projet important, d'une part pour le développement des transferts du BP et d'autre part pour la consolidation et la projection des expériences. Grâce à ce programme, plusieurs études de cas ont servi à mieux comprendre et à évaluer les dimensions internes des expériences du BP, ainsi qu'à divulguer ses résultats.

Pendant cinq ans, le Réseau-9 du programme URB-AL a constitué un élément central de la connexion entre les autorités locales impliquées dans le BP et dans la formation de spécialistes. À cette époque, il y avait aussi d'autres réseaux d'autorités locales, comme le FAL, mentionné dans le chapitre précèdent, qui avait également incorporé le thème du BP. Avec l'URB-AL, ces réseaux ont été valorisés au niveau international et le thème du BP a alors eu ses ressources propres. On peut dire qu'avec le programme URB-AL les transferts ont acquis plus de force. Le passage par un programme de coopération technique de l'Union Européenne a contribué à donner encore plus de légitimité internationale au BP. Le programme a également eu des conséquences importantes, car il a permis la mise en place de l'Observatoire International de la Démocratie Participative (OIDP), à l'extérieur, et du Réseau Brésilien des Budgets Participatifs (RBBP)[151], au niveau interne, qui ont tous deux été conçus comme un moyen de poursuivre les bases instaurées par l'URB-AL. Après ce long travail sur les relations entre l'Europe et l'Amérique Latine autour du BP, il est temps de nous intéresser aux intenses articulations de coopération entre les villes des pays en développement, en général, et du Sud, en particulier.

[150] Voir URBAL Case Studies: R9-A6-04.
[151] Entretiens réalisés avec : Jaime Vásconez, à Quito, en 2012 ; et Claudineia Jacinto, à Belo Horizonte, en 2013.

### 5.2.3. La Banque Mondiale en action : la diffusion du BP en Afrique Subsaharienne

> Il existe aussi un certain nombre d'exemples internationaux de bonnes pratiques, dont le Mozambique pourrait apprendre, y compris ceux de Budget Participatif au Brésil.
>
> (World Bank, 2009, p. 13)

> « Quoique pour des raisons différentes de la nôtre, la Banque Mondiale a été le plus grand propagateur de l'idée [du Budget Participatif] »
>
> Raul Pont, ancien maire de Porto Alegre, *Correio do Povo*, 10 novembre 1999

En octobre 1996, une conférence a eu lieu à Washington, où ont été présentées et discutées vingt expériences latino-américaines de coopération entre la société civile et le gouvernement. La ville de Porto Alegre s'est distinguée et a été considérée comme l'une des expériences ayant le plus grand potentiel d'impact sur la société. C'est, selon notre recherche, la première fois que le BP a été reconnu par la Banque Mondiale[152]. Deux ans plus tard, le I$^{er}$ Séminaire International de la Démocratie Participative, mentionné dans le Chapitre III, a eu lieu à Porto Alegre, avec, entre autres partenaires, le parrainage de l'Institut de Développement Économique de la Banque Mondiale[153]. L'événement a réuni 40 participants et cinq observateurs provenant de neuf pays des Amériques[154]. Si, avec le PGU-ALC, l'ONU a étendu le BP en Amérique Latine et l'URB-AL à l'Union Européenne, elle a aussi consolidé les relations avec l'Europe, et la participation de la Banque Mondiale a contribué à l'adoption du BP dans les pays du Sud ou en développement, en général, et notamment en Afrique.

[152] En mai de la même année, le BP de Porto Alegre a été présenté à un atelier régional sur l'administration publique, parrainé par diverses institutions internationales : la Banque Mondiale, l'OEA et l'Agence espagnole de Coopération Internationale.

[153] L'Institut de Développement Économique a été fondée en 1955 et, depuis 2000, il s'intitule l'Institut de la Banque Mondiale. Les activités de compétence sont impliquées dans la production et la diffusion des connaissances. Parmi ses activités, on trouve la publication de documents informatifs et de cours de formation. *Cf.* http://wbi.worldbank.org/wbi/about/strategy, consulté le 29 août 2013.

[154] Navarro, Zander. « Rapport : Séminaire international sur le 'Budget Participatif'». Porto Alegre. Document non daté. 11p.

La reconnaissance du BP par la Banque Mondiale, puis la recommandation et la promotion qui en découlent, constituent un mouvement inhabituel. Les expériences de BP, à Porto Alegre et ailleurs, ont été fortement associées à l'idée de transformation sociale et de radicalisation de la démocratie, qui, selon les mots de José Eduardo Utzig et Rafael Guimaraens (1996, p. 51) se résume à ce qui suit : le « Budget Participatif [...] est un élément qui est à l'origine d'un projet politique de gouvernement, qui aspire à démocratiser radicalement l'État et la Société » et une façon de « briser le fossé entre l'État et la Société et de reconstruire en permanence la légitimité des décisions du gouvernement ».

Les relations entre les autorités locales du Parti des Travailleurs, qui ont gouverné à Porto Alegre, et la Banque Mondiale sont ambiguës et ont changé au fil du temps, en acquérant une plus grande proximité avec les récentes administrations. Certains de nos interlocuteurs ont évalué la politique de la Banque Mondiale à l'égard du BP comme une « action mercantiliste »[155]. D'autres ont critiqué les transferts promus par la Banque Mondiale, en soutenant que l'institution voyait le BP comme une simple technique, sans tenir compte des difficultés du contexte, comme dans le cas de la Bosnie, rendant difficile l'ancrage des expériences[156]. Comme nous le verrons ci-dessous, en dépit de ces positions, la Banque Mondiale a été demandée, en 2004, pour évaluer le processus du BP de Porto Alegre.

Qu'est-ce qui a fait que la Banque Mondiale, tout en pouvant représenter un projet politique « néolibéral », ait promue le BP comme politique de gouvernance participative à être appliquée par les gouvernements locaux des pays en développement ? Il existe une différence entre le BP tel qu'il est promu par la Banque Mondiale et celui des initiateurs de l'expérience de Porto Alegre, ainsi que d'un ensemble de gouvernements progressistes en Europe et en Amérique Latine. Métaphoriquement, on pourrait dire que le BP défendu par la Banque Mondiale ne porte pas « l'esprit de Porto Alegre » décrit dans la section précédente, à savoir son caractère politique et idéologique en tant que dispositif de transformation sociale et de radicalisation de la démocratie. Paradoxalement, au cours des années 1999, les actions et déclarations de la Banque Mondiale ont été utilisées par les autorités locales et la presse de Porto Alegre comme source de légitimité interne du BP. En outre, les médias, ainsi que la littérature académique, font allusion au fait que la Banque Mondiale recommande le BP pour renforcer la crédibilité de ce dispositif. Aussi, la Banque Mondiale a financé des programmes sociaux et des projets de construction d'infrastructures dans la ville de Porto Alegre (Fernandes, 2000, p. 54).

[155] Entretien anonymisé réalisé avec un membre de la société civile, à Porto Alegre, en 2011.
[156] Entretiens et interventions des experts à Porto Alegre et Brasília. Sur ce dernier point, voir CEBRAP, 2011.

On peut dire, à l'instar de certains auteurs, que la Banque Mondiale recommande le BP comme une sorte de « prescription globale », c'est-à-dire que l'ensemble des municipalités devraient l'adopter (Goldfrank, 2012). Toutefois, il est difficile de prétendre qu'il y a eu une cooptation du BP par la Banque Mondiale. Cette institution est complexe et a une action multiforme consistant en une dimension politique, intellectuelle et financière, mais aussi en une position unique de prêteur, d'élaborateur de politiques publiques et de diffuseur d'idées et de connaissances (Pereira, 2010). L'entrée du BP à la Banque mondiale passe par des différents moments et cette politique de gouvernance participative devient un dispositif technique, un instrument de gestion publique, qui peut être appliqué à n'importe quel contexte. Nous pourrions dire que le BP passe par un processus de « distillation idéologique ».

Les idées et les intérêts qui constituent les marques de l'action de la Banque Mondiale dans la promotion du BP sont flous, du fait de ses multiples programmes, agences et intérêts. Les initiatives de la Banque Mondiale dans la promotion du BP partent de différentes sources, telles que l'Institut de la Banque Mondiale ou le Département des Affaires Sociales, et font parfois partie de projets plus vastes de l'Association Internationale de Développement (AID). Dans son évaluation, Goldfrank affirme que la Banque Mondiale a « pourvu des prêts ou subventions d'au moins 280 millions de dollars pour soutenir le BP ou des projets liés au BP dans au moins quinze pays, dès 2002 » et ces pays sont : « l'Albanie, le Bangladesh, la Bosnie, la République Dominicaine, l'Équateur, la Gambie, le Honduras, l'Indonésie, la République du Kyrgyz, Madagascar, le Mozambique, le Pérou, les Philippines, l'Ouganda et l'Uruguay » (Goldfrank, 2012, p, 3).

De manière générale, « pour la Banque Mondiale le BP est un instrument pour améliorer les institutions locales et il est associé à des principes tels que la 'bonne gouvernance', la transparence, l'*empowerment* et l'*accountability* » (Shah, 2007). Comme indiqué dans le rapport publié par l'institution chargée de la mise en œuvre du dispositif à Madagascar, les projets de la Banque Mondiale pour la promotion du BP visent également à « instaurer un changement de comportement des responsables locaux » (World Bank, 2009, p. 10).

En outre, les intérêts internes de la Banque Mondiale dans la promotion du BP sont très différents et s'associent également aux principes et programmes plus larges de cette institution, tels que les Objectifs du Millénaire et la lutte contre la pauvreté, ou encore la construction des institutions à partir des territoires, c'est-à-dire des gouvernements locaux. Par ailleurs, les expériences de BP s'insèrent aussi dans l'agenda de la modernisation

administrative et de l'e-gouvernance, ce qui implique des projets incluant la participation sociale et l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). En effet, il existe des projets pilotes en République Démocratique du Congo, dans le cadre du programme ICT4GOV, associant la technologie digitale au BP (Porto De Oliveira, 2013).

Le BP passe d'abord par un mouvement de reconnaissance par la Banque Mondiale. Ce mouvement est suivi par un autre mouvement qui consiste en des activités d'évaluation et de recommandation. De nos jours, cette institution est un promoteur direct du BP. La présence de la Banque Mondiale et de ses agences remonte au milieu des années 1990, comme indiqué plus haut. Dans le cas de Porto Alegre, le contact entre l'expérience du BP et la Banque Mondiale s'est établi au travers de réunions thématiques et du financement de projets d'infrastructures et de programmes sociaux dans la ville. Les relations entre Porto Alegre et la Banque Mondiale se sont intensifiées avec les voyages de délégations de la ville brésilienne pour aller exposer le BP dans certaines réunions thématiques organisées par la Banque Mondiale, et par ceux de cadres de cette institution qui sont allés à Porto Alegre, pour intervenir dans des réunions sur la démocratie participative, comme ce fut le cas, en 1999, avec la rencontre SIDP à Porto Alegre.

Dans un premier temps, le BP a été inséré dans les agendas généraux de la Banque Mondiale. En plus de servir de connexion entre la société civile et l'État, ce dispositif était perçu comme un instrument approprié pour produire les résultats désirés par la Banque Mondiale dans le cadre de ses intérêts pour les processus de décentralisation dans les pays en développement. Des préoccupations pour les politiques de participation étaient présentes à la Banque Mondiale depuis au moins 1994, mais celles-ci ont été associées à la réduction des coûts de transaction, ainsi qu'à la lutte contre la corruption (World Bank, 1994, pp. 89 et 101). Dans un document écrit par George E. Peterson et publié par la Banque Mondiale, sur les processus de décentralisation, l'accent est mis sur le fait que ces politiques doivent permettre de « rapprocher les fonctionnaires du gouvernement avec le peuple » (Peterson, 1997, p. 13). Selon Maria Aycrigg (1998), Paul Wolfensohn, président de la Banque Mondiale (1995-2005), a « fortement soutenu les démarches participatives dans des projets et politiques publiques » (p. 1). Dans son discours annuel de 1998, l'ancien président de l'institution a insisté sur la dimension de la participation citoyenne pour le développement, comme nous pouvons l'observer dans ce passage :

> La participation compte – non seulement comme un moyen d'améliorer l'effectivité du développement […] – mais aussi comme une clé pour la durabilité à long terme et l'influence. Nous ne devrions jamais arrêter de nous rappeler que c'est aux gouvernements et à leur peuple de décider quelles doivent être leurs priorités. Nous ne devrions jamais arrêter de nous rappeler que nous ne pouvons pas imposer le développement par décret d'en haut – ou de l'étranger. (Wolfensohn, *ibid* Aycrygg, 1998, p. 1)

Le *process-tracing* a permis d'identifier Víctor Vergara comme l'un des cadres qui a établi une passerelle entre les deux institutions, à savoir la Banque Mondiale et la mairie de Porto Alegre. Vergara s'est intéressé au BP comme un instrument de gouvernance locale et est entré directement en contact avec Tarso Genro[157]. Ce cadre de la Banque Mondiale a également aidé l'organisation, en 1999, du SIDP, le Séminaire International sur la Démocratie Participative[158]. Lors de cette réunion, trois autres fonctionnaires de la Banque Mondiale étaient présents à Porto Alegre[159].

Un de nos informateurs, un cadre sénior de la Banque Mondiale raconte ses contacts avec le BP et la manière dont celui-ci a été promu à partir de cette institution :

> Je connaissais cette démarche, j'avais lu des choses à ce propos. Donc, nous faisions une grande formation pour l'Amérique Latine [...] et nous connaissions l'expérience de Porto Alegre. Je pense que Tarso [Genro] avait écrit ce petit livre [...], donc j'ai appelé Tarso et j'ai demandé [...] s'il pouvait nous envoyer la préface et si nous pouvions ajouter une nouvelle version, qui était plus pédagogique [...]. C'était avant le premier Forum Social Mondial, [...]. Alors il a dit oui et nous a envoyé le document ; j'ai écrit la préface du livre, nous avons imprimé entre 15 000 et 20 000 exemplaires [...] et nous avons distribué le livre comme partie d'un cours que nous faisions sur le *e-learning*, il y a eu une très bonne réception de la part des personnes qui ont suivi le cours et environ 20 000 d'entre elles ont fait le module du Budget Participatif. J'ai également été en contact, j'ai rencontré cette chercheure de Cuba en sciences sociales, Martha Harnecker, elle avait un film, et nous avons monté ce film et en avons fait un autre plus pédagogique aussi parce que c'était tellement idéologique que nous l'avons fait plus technique et mis en contexte [...], donc nous avons fait une vidéo expliquant le Budget Participatif et c'était une sorte de début [...] ; et depuis André [Herzog] a repris le programme et j'ai fait d'autres choses [...]. Le livre qu'ils avaient écrit a constitué un instrument important pour communiquer l'idée technique, comme celle de gouverner. Il ne s'agissait pas de quelque chose d'idéologique, c'était une bonne idée vous savez,

[157] Entretien réalisé avec Víctor Vergara, à Washington, en 2013.
[158] Livre produit par le séminaire (Becker 2000).
[159] Il s'agit d'André Guimarães, d'Angela Griffin et de Borges Mendes (Becker, 2000).

> c'était une proposition raisonnable pour la transparence et l'*accountability* mais aussi pour l'efficacité et la propriété […]. Je l'ai alors promu dans beaucoup d'endroits où j'ai été parler [...] ; il y a deux innovations très importantes sur la gouvernance locale, qui sont nécessaires pour les gouvernements locaux : l'une d'elle est le Budget Participatif [...] et l'autre est la professionnalisation de la planification au travers d'institutions comme la PUC à Curitiba. J'ai fait des présentations en Inde […].[160]

Cet extrait montre non seulement l'action individuelle de notre informateur, mais aussi la façon dont cela a favorisé le BP. La politique de gouvernance participative, originaire de Porto Alegre, a été introduite dans un programme de formation. La traduction du livre de Tarso Genro sur le BP a été réalisée afin d'inclure l'ouvrage – complété d'une préface plus technique et pédagogique – dans cette formation. Ensuite, une vidéo éducative sur le BP a été produite à partir du film réalisé par Marta Harnecker. Le récit de la personne interrogée révèle le début des actions de la Banque Mondiale dans la promotion et la diffusion du BP, qui est situé vers 1999. Comme le révèle cet extrait, le matériel produit par la Banque Mondiale a été adapté afin de devenir plus technique et pédagogique, et donc moins politique et idéologique.

Bien que le thème de la participation était déjà présent au sein de la Banque Mondiale depuis une quinzaine d'années, notamment dans le secteur social de l'institution, ce n'est qu'à partir de l'année 2000 que le nombre de projets contenant le BP va augmenter[161]. Au fil du temps, du personnel spécialisé en BP est entré à la Banque Mondiale. Il s'agit de certains cadres qui avaient travaillé dans le programme URB-AL ou avec le BP dans d'autres établissements[162]. Tiago Peixoto, par exemple, spécialiste de l' « open gouvernance » à l'Institut de la Banque Mondiale (IBM), avait travaillé avec le thème de l'*e-democracy* dans le programme URB-AL. D'autres ont rejoint pour la première fois des projets sur le BP depuis qu'ils travaillaient à la Banque Mondiale[163]. André Herzog, architecte et urbaniste, l'un des principaux spécialistes d'IBM sur le BP, raconte ainsi sa trajectoire :

> J'ai travaillé avec le Budget Participatif pendant plusieurs années, un peu hors de la Banque et un peu dans la Banque aussi, cinq ans à la Banque,

[160] Entretien réalisé avec un cadre de l'Institut de la Banque Mondiale, à Washington, en 2013.
[161] Entretiens réalisés avec le personnel de l'Institut de la Banque Mondiale, à Washington, en 2013
[162] Entretiens réalisés avec André Herzog, à Washington, en 2013, et Tiago Peixoto, à Washington, en 2013
[163] Entretien réalisé avec Sarah Keener, à Washington, en 2013.

> mais je n'ai plus travaillé au cours des trois ou quatre dernières années [...]. J'ai travaillé quand j'étais à l'IHS, trois ans à l'Institute for Housing and Development Studies en Hollande où [...] nous avons fait une évaluation de la ville de Santo André [São Paulo – Brésil]. Nous l'avons fait dans un projet que je coordonnais en Albanie, nous avons soutenu le Budget Participatif dans les deux villes, Duris et Elbassan, qui a été un projet très intéressant parce que c'était un projet qui avait trois piliers [...], et qui a été fait entre 2001 et 2003, [...] avant la Banque. Ici, à la Banque, la question de la participation est une question qui a déjà une histoire de plus de 15 ans et a toujours été et continue d'une certaine façon à être menée par le secteur social de la Banque et j'ai travaillé pendant trois ans dans le département social de la Banque, dans l'unité de participation, et j'ai coordonné le programme du Budget Participatif [...], puis je suis venu à l'Institut de la Banque Mondiale, j'ai continué ici en travaillant avec le Budget Participatif pendant un an.[164]

La trajectoire d'André Herzog est marquée par le travail avec le BP dans des institutions internationales ; comme il le dit, il a travaillé avec cette politique « dans et hors » de la Banque Mondiale. Outre les cadres spécialisés, un ensemble de manuels et de rapports portant spécifiquement sur le BP ou sur des sujets liés au BP ont été réalisés au sein de l'institution. Comme le confirme l'extrait d'entretien ci-dessus, la Banque Mondiale va dessiner une orientation propre vis-à-vis du BP – à quoi il sert et comment il doit être fait –, en lui donnant des traits moins idéologiques et plus techniques. Une appropriation et une traduction du dispositif qui a émergé à Porto Alegre se met ainsi en place.

La recommandation de la Banque Mondiale apparait dans l'édition de 2000 de son rapport le plus important, le *World Development Report (WDR)*, publié chaque année :

> Les villes doivent être proactives dans l'établissement de mécanismes formels, mais amicales pour encourager les associations qui apportent dynamisme et développement. L'expérience de Porto Alegre au Brésil, largement appréciée, offre un exemple de la façon dont ce processus peut être lancé [...]. L'innovation institutionnelle clé à Porto Alegre est le forum pour le budget municipal, dans lequel un conseil de représentants fixe l'agenda des priorités des dépenses municipales, basé sur les priorités des quartiers. (World Bank, 2000)

[164] Entretien réalisé avec André Herzog, à Washington, en 2013.

Les politiques de gouvernance participative, ainsi que les initiatives de transparence dans les finances publiques, font partie d'un programme plus vaste qui s'inscrit dans les objectifs de la Banque Mondiale et des Nations Unies. Le BP est également compris comme un outil pour réduire la pauvreté. La Banque Mondiale a déployé des efforts importants dans ce sens, comme c'est également le cas d'autres organismes multilatéraux. Le souci de cette institution vis-à-vis de la pauvreté n'est pas nouveau ; il remonte au moins aux années 1970. Toutefois, ce sujet s'éclipse au cours des années 1980 – époque où Washington embrasse les politiques néolibérales – et réapparait dans les années 1990, lorsque la réduction de la pauvreté est considérée comme une voie incontournable pour le développement (World Bank, 1978 ; 2004). L'importance de la lutte contre la pauvreté a pris de telles proportions que certains auteurs affirment qu'il y a eu un changement de paradigme interne au sein de la Banque Mondiale dans les politiques néolibérales pour la réduction de la pauvreté (Wing, 2011 ; Pereira, 2010).

La promotion directe du BP se fait au travers de l'organisation de réunions internationales et du financement de projets. Ces activités sont souvent liées aux actions de coopération avec les agences nationales de coopération, comme l'Agence de Coopération Suisse. Deux événements majeurs ont servi à favoriser la propagation régionale du BP, notamment en Afrique. L'une de ces rencontres s'est tenue à Porto Alegre, tandis que l'autre a eu lieu à Durban, en Afrique du Sud, respectivement en 2006 et 2008. La CIGU a également participé à l'organisation de ces deux événements, ainsi qu'à des initiatives pour stimuler la diffusion des BP dans le monde.

Bon nombre des expériences africaines, qui, dans certains cas, étaient encore au stade embryonnaire, ont évolué avec ces réunions. À Durban, une bonne partie de ceux qui souhaitent mettre en œuvre cette politique, ou de ceux qui l'ont déjà mise en place, sont présents. Et, comme mentionné plus haut, c'est au cours de cette rencontre qu'a été créé un projet entre Belo Horizonte et Maputo, avec la médiation du MDP-ESA du Zimbabwe, et le financement de la Banque Mondiale pour produire un manuel sur la mise en œuvre du BP. L'événement a constitué un lieu de rassemblement de cadres qui n'avaient jamais entendu parler d'autres expériences. Il a également servi d'espace d'échange d'idées et de techniques dans le domaine de la budgétisation participative.

En plus de financer des événements, un ensemble de projets pilotes de BP ont été promus par la Banque Mondiale, en Amérique Centrale, en République Dominicaine et en Afrique Subsaharienne, comme au Cameroun, en République Démocratique du Congo, au Mozambique et à Madagascar. L'expérience du contexte malgache est particulière, car elle a

été fondée sur un projet pilote mis en place dans neuf municipalités. Une partie des participants au projet étaient des villes qui avaient perçu une importante augmentation de leurs revenus suite à la découverte de gisements de minéraux sur leurs territoires. Nous reviendrons plus en détail sur ces exemples dans le chapitre sur la diffusion régionale dans le continent africain. D'autre part, l'incitation de la Banque Mondiale avec des projets pilotes et l'utilisation de TIC a généré un effet de contagion dans la région, qui a commencé au Sud-Kivu, en République Démocratique du Congo, pour aller ensuite à Yaoundé, au Cameroun, et enfin à Nairobi, au Kenya.

Dans les actions mentionnées ci-dessus, l'initiative part de la Banque Mondiale (*supply side*), qui offre directement du support en développant des projets pour mettre en place le BP au sein des gouvernements locaux. Le mouvement inverse se produit également. Après une période durant laquelle la Banque Mondiale recommandait simplement le BP aux gouvernements locaux, dans les pays où l'institution était présente, elle passe à évaluer les expériences et à offrir des diagnostics. Il s'agit d'un mouvement dont l'initiative est externe à la Banque Mondiale (*demand side*), c'est-à-dire que l'initiative vient des gouvernements (municipaux ou nationaux) et arrive à Washington par les bureaux de l'institution, qui sont alloués dans le pays où la demande est faite.

Après des années de continuité du BP à Porto Alegre et une période de crise qui s'est produite avec le changement de gouvernement en 2004, la mairie de cette ville a fait une demande à la Banque Mondiale « pour renforcer le processus du Budget Participatif (BP) » (World Bank, 2008, p. 1), notamment en ce qui concerne les cinq questions suivantes : Comment améliorer la « qualité de la participation » dans le BP ? ; Comment renforcer l'interface entre le BP et l'administration fiscale de la municipalité ? ; Comment améliorer la capacité du BP à surveiller l'exécution du budget ? Comment établir un système pour la présentation d'un mouvement financier social plus cohérent dans la ville, en améliorant l'articulation entre le BP et les différents forums de participation ? Quel est l'impact social et fiscal du BP?

Afin de répondre à la demande de Porto Alegre, la Banque Mondiale a alors composé une équipe pour réaliser une étude sur le BP de Porto Alegre, menée conjointement par l'Unité de Gestion Pays - Brésil, l'Unité de Développement Durable et la région d'Amérique Latine et des Caraïbes de la Banque Mondiale. L'enquête s'est terminée et son rapport, intitulé « Vers un Budget Participatif plus inclusif et plus efficace à Porto Alegre », a présenté le potentiel et les limites de l'expérience, ainsi qu'un ensemble de recommandations pour répondre aux exigences spécifiques de l'emploi.

Dans ce même mouvement, le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) du Pérou a présenté une demande similaire. Le BP au Pérou est un cas particulier, puisqu'il est devenu une obligation nationale en 2003, par une loi qui exige que toutes les municipalités adoptent le dispositif. En 2008, au Pérou, le BP était dans une situation de questionnements. En outre, le MEF avait fait avancer un nouveau programme visant à améliorer la qualité des dépenses du gouvernement par le biais d'un nouvel instrument : le « Budget pour des Résultats » (BpR)[165]. Cet instrument vise *grosso modo* à relier les dépenses des municipalités à la présentation des résultats, définis comme des changements en termes de biens et de services livrés aux citoyens sur le long terme[166]. Il s'agit d'un programme similaire à celui qui remplace le BP à Recife, lors de l'arrivée de la nouvelle administration.

Le MEF se dirige alors vers la Banque Mondiale pour demander une étude (World Bank, 2008). Intitulée « Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el Presupuesto por Resultados » (Évaluation du Budget Participatif et sa relation avec le Budget par Résultats), cette étude aboutit à une série de recommandations structurées autour de cinq axes, pouvant ainsi guider les actions du gouvernement péruvien vis-à-vis des BP. Les recommandations suggèrent de rendre le BP plus stratégique et plus approprié au niveau territorial, de l'aligner sur le cycle du budget municipal et de l'exécution des projets, d'accroître l'inclusion et la qualité et, enfin, de le rendre plus vigilant et légitime.

La Banque Mondiale travaille avec ses cadres de Washington et ceux qui restent sur le terrain, ainsi qu'avec des consultants locaux ou régionaux. L'expansion des projets pilotes s'est faite grâce à la circulation des cadres se déplaçant pour diffuser des projets similaires. Dans la plupart des cas, le BP est associé à des projets plus vastes de l'institution. À l'inverse de ce qui est dit par une partie de la littérature académique ou militante, l'action de la Banque Mondiale dans la promotion du BP n'est pas un phénomène récent, au contraire, l'institution suit le BP depuis sa création à Porto Alegre et dans d'autres villes. La Banque Mondiale s'approprie progressivement le dispositif. L'institution comprend un ensemble de cadres spécialisés en BP. À travers l'Institut de la Banque Mondiale, des manuels sont développés, souvent avec le soutien des cadres des municipalités comptant des expériences avancées, ainsi que celui des académiciens. La participation de la Banque Mondiale dans le BP est cruciale pour l'ancrage des expériences dans le continent africain, et elle est importante pour

[165] Entretien réalisé avec Jorge Mesinas Montero, du ministère de l'Économie et des Finances du Pérou.
[166] La définition adoptée par la Banque Mondiale à partir du ministère de l'Économie et des Finances du Pérou est la suivante : le BpR "consiste en l'application de principes et de techniques pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du budget, le tout articulé clairement avec les biens et les services (produits) ainsi qu'avec les changements générés sur le bien-être des citoyens (résultats) » (World Bank, 2008, p.2).

la réorganisation d'un ensemble d'expériences en Amérique Latine. L'action de l'institution affiche toujours une ligne directrice pour la mise en œuvre du BP qui, dans certains cas, est considéré comme une condition pour l'octroi de fonds.

**Conclusion**

Ce chapitre a montré le moment où le BP s'est massivement propagé. Le chemin a suivi un mouvement tricontinental qui a commencé en Amérique Latine, est passé par l'Europe et enfin est arrivé en Afrique Subsaharienne. Les institutions internationales ont été des animatrices importantes du processus. Sans passer par les grandes institutions, le même effet n'aurait pas pu être obtenu. Le FSM a permis au BP d'acquérir une plus grande visibilité hors du Brésil. Autrement dit, si le BP était auparavant connu uniquement par les experts, les Maires et les militants, notamment ceux d'orientation progressiste, la politique du FSM est, quant à elle, populaire à l'échelle internationale. Le « sceau » de l'ONU est important pour donner une légitimité à l'expérience. En fait, les OI montrent souvent la voie en termes de politiques publiques que les gouvernements doivent suivre. Le travail du PGU-ALC a été important pour consolider les connaissances techniques et établir des partenariats autour du BP dans la région latino-américaine. Les ressources du programme URB-AL ont servi à aller plus loin dans ce travail commencé par le PGU-ALC et à renforcer les relations avec l'Europe. Dans les deux programmes, les premiers experts internationaux du BP ont été formés. Avec l'entrée de la Banque Mondiale, les relations d'échanges s'étendent plus facilement vers l'Afrique et l'association entre BP et TIC se met en œuvre dans cette région.

Les fonctions exercées par les institutions internationales dans le processus ont été diverses. En effet, alors que celles-ci ont servi à légitimer le BP, elles ont également été essentielles pour sa divulgation. Les institutions internationales ont aidé à produire et à accumuler des connaissances et ont contribué à l'approche des gouvernements infranationaux. L'action permanente et durable dans la propagation du BP a contribué à ce que certaines personnes externes au gouvernement local deviennent aussi des « ambassadrices », comme c'est le cas d'Yves Cabannes. Son action est encore visible dans le programme URB-AL. Il faut également reconnaitre le rôle joué par Jaime Vásconez au PGU-ALC puis au CIGU, en offrant un soutien et une assistance technique dans le cadre du programme URB-AL, ainsi que dans les premières relations avec l'Afrique Subsaharienne.

Les preuves rencontrées montrent l'action d'un ensemble de cadres de la Banque Mondiale. Au milieu des années 1990, cette institution commence timidement à rentrer en contact avec le BP. Parmi les pionniers qui ont travaillé avec le BP au sein de la Banque Mondiale, se trouve Victor Vergara, que nous pouvons considérer comme l'un des « preneurs » du BP au sein de l'institution, en particulier pour IBM. Une décennie plus tard, d'autres cadres travaillent avec le BP, comme André Herzog qui, durant sa carrière, a réalisé une évaluation du BP de la ville de Santo André, au Brésil, pour une institution néerlandaise. Chez IBM, André Herzog a développé plusieurs projets autour du BP – par exemple dans les Balkans – et plus particulièrement autour de la promotion de la coopération entre l'Amérique Latine et l'Afrique Subsaharienne, en vue du transfert du dispositif. Pendant une période, il a été un « ambassadeur » du BP au sein de la Banque Mondiale.

Un large ensemble de mécanismes a été mis en place pour permettre la diffusion massive du BP. Le mécanisme de circulation internationale de spécialistes du BP a facilité la diffusion de ce dernier, comme c'est le cas d'André Herzog et d'Yves Cabannes. Au sein de la Banque Mondiale, le BP a petit à petit été introduit dans les projets de l'institution et le nombre de cadres engagés dans le dispositif – tels que Tiago Peixoto avec les TIC – n'a cessé de croitre. Il existe aussi un mécanisme de traduction agissant tout au long de ce processus, soit avec l'élaboration des premiers manuels du PGU-ALC qui normalisent les questions les plus posées au sujet du BP, soit avec la traduction du livre de Tarso Genro et Ubiratan de Souza (1997) sur Porto Alegre. Les OI rendent alors le BP plus technique, ce qui facilite sa circulation dans différents contextes, comme par exemple en Albanie. La réalisation de manuels en anglais a également contribué à la diffusion internationale.

Le mécanisme de formation est intimement lié à la circulation internationale. À ce titre, les différentes organisations internationales ont promu des séminaires, des ateliers et autres activités pour former de nouveaux cadres qui puissent implanter le BP. De fait, le PGU a constitué un premier lieu de formation de cadres, suivi du Programme URB-AL, puis, après une décennie de coopération internationale autour du BP, un groupe de spécialistes internationaux s'est mis en place. Par exemple, certains des experts de la Banque Mondiale sont issus d'autres institutions ayant mis en place au préalable des expériences internationales de BP. Au-delà de la formation de cadres spécialistes du BP, ce mécanisme – qui stimule la diffusion – est fortement présent en Afrique Subsaharienne, comme nous le verrons plus loin.

Le suivi externe est un mécanisme qui a déjà été mentionné dans les autres chapitres, mais il devient plus clair à la lumière du processus d'entrée dans les organisations internationales. De fait, les OI valorisent le BP, mais aussi les « bonnes expériences ». Qui

plus est, ces institutions mettent en avant les endroits où le BP peut être mis en œuvre. Cette action dépend des spécialistes mais aussi des régions dans lesquelles interviennent les Organisations Internationales. Par exemple, le PGU-ALC s'est essentiellement à l'Amérique Latine tandis que l'action de la Banque Mondiale avec les TIC, dans le Sud-Kivu, a permis d'insérer le BP dans une autre zone géographique, élargissant ainsi la portée des actions de l'institution. Le suivi de l'expérience d'Ipatinga, avec la technologie, a également été important pour que les expériences avec les TIC puissent se développer en Afrique Subsaharienne.

Le mécanisme de construction a été présent dans les successifs FSM, lorsque l'image de Porto Alegre en tant que « capitale de la démocratie participative » a été forgée. La reconnaissance par les institutions internationales – comme l'ONU, l'Union Européenne et la Banque Mondiale – a également été importante. Notons que, dans le cas de l'Union Européenne, le processus n'a pas été simple, car le BP n'a réussi à attirer son attention qu'après avoir été reconnu internationalement et avoir acquis une légitimité et du prestige au début des années 2000. Dans le cadre des organisations internationales, la construction se fait aussi dans une relation de cause à effet. Dans divers manuels et documents techniques, le BP est présenté comme un instrument capable de combattre la corruption, de promouvoir l'inclusion sociale, de garantir la transparence, etc. En d'autres termes, il existe une relation de cause (adoption du BP) à effet (réduction de la corruption) dans la recommandation du BP comme instrument de gouvernance municipale. Malgré le succès connu par l'expérience du BP et le fait que ce dernier ait été adopté massivement à travers le monde, son lien initial avec Porto Alegre a fini par se défaire petit à petit. Le mécanisme de traduction a également eu une incidence sur ce phénomène. En effet, contrairement au FSM, pour lequel l'idée sous-jacente à l'expérience du BP est la transformation sociale et l'exemple par excellence du BP est celle de Porto Alegre, dans le cas des OI cette dimension est moins forte. La partie technique ressort davantage et d'autres modèles sont mis en avant, un grand nombre d'entre eux étant basés sur des expériences concrètes, d'autres étant développés dans des projets de cadres de la Banque Mondiale. Le BP a été traduit par les OI comme un instrument de gestion urbaine. Les OI mettent l'accent sur divers éléments du BP. À titre d'exemple, le BP est associé à la promotion de l'Agenda-21 réalisé par l'ONU. L'Union Européenne reconnait l'importance de la coopération et de l'échange entre les villes. Toutefois, dans ce cas, comme ce sont les Mairies qui réalisent les transferts et la coopération internationale, la dimension politique du BP et les relations entre les différentes Mairies peuvent être plus ou moins fortes, selon qui coordonne le réseau. Dans l'exemple de Cotacachi, qui a coordonné le réseau du BP

multiethnique et pluriculturel, un des membres s'est désisté du fait du changement de l'orientation politique du gouvernement, ce qui pose des limites à la coopération. La Banque Mondiale – que nous avons déjà évoquée – mentionne la lutte contre la corruption comme l'un des succès positifs du BP et dissout la teneur idéologique de celui-ci, en le rendant plus technique et plus accessible à la reproduction. Il est certain qu'il est impossible de généraliser cette vision à tous les individus qui promeuvent le BP dans les différentes institutions, mais on peut cependant observer des tendances générales.

Si le FSM est proche des idées des réseaux présentés dans le chapitre précédent, comme le DRD et le FAL, il se distancie cependant des OI. Pour autant, cela n'empêche en rien qu'au cours des années 1990 les cadres du PGU-ALC et de la Banque Mondiale participent aux évènements sur le BP, organisés par les autorités locales de Porto Alegre, tels le SIDP. La circulation internationale transforme l'idée du BP qui revête d'autres connotations dès lors qu'il est adopté dans des contextes locaux. Dans la prochaine partie, nous présenterons deux mouvements d'adoption régionale du BP, l'un en Amérique Andine et l'autre en Afrique Subsaharienne. Nous verrons comment les individus et les institutions internationales se connectent, intégrant le processus de diffusion internationale.

Le mécanisme d'induction peut être identifié comme une source de motivation, au travers des déclarations, des manuels et autres documents réalisés par les organisations internationales. Cela a été particulièrement perceptible dans deux passages de cette partie concernant la Banque Mondiale, qui recommande l'adoption du BP, en disant qu'il « existe aussi de nombreux exemples internationaux de bonnes pratiques, desquels le Mozambique pourrait apprendre, y compris ceux de Budget Participatif au Brésil » (World Bank, 2009, p. 13). Il en va de même quand elle affirme que les villes doivent « établir des mécanismes formels […] pour encourager des partenariats qui apporteraient dynamisme et développement. L'expérience très appréciée de Porto Alegre, au Brésil, en offre un exemple » (World Bank, 2000). À son tour, le mécanisme opère également au travers du financement direct de la coopération pour le transfert de connaissances entre les différentes expériences, d'une part, et la réalisation directe d'expériences, comme au Mozambique et à Madagascar, d'autre part – nous y reviendrons dans le chapitre sur l'Afrique Subsaharienne.

Le mécanisme de la coopération internationale reste en marche et, dans ce chapitre, il a été dévoilé au travers des relations établies par le biais de protocoles et de la participation à des programmes de coopération avec des institutions internationales. L'URB-AL est l'un des programmes les plus visibles. Bien que nous ne nous soyons pas attardés sur ce thème, le mécanisme du *networking* est central dans les évènements organisés à Porto Alegre et dans

d'autres parties du monde, comme le SIDP où étaient présents des fonctionnaires de l'ONU et de la Banque Mondiale. C'est également le cas de l'atelier de Durban de la Banque Mondiale. Le cas le plus emblématique est certainement le FSM – dans ses différentes éditions – dans la mesure où il réunit des milliers d'individus, des mouvements sociaux et des institutions, notamment des ONG, autour d'un thème central – « l'espoir d'un autre monde possible », plus inclusif et démocratique.

| Mécanismes | FSM | ONU | UE | BM |
|---|---|---|---|---|
| Circulation internationale | | Première génération de cades avec le PGU | Seconde génération de cadres | Des individus qui travaillaient dans l'URB-AL entrent dans l'institution |
| Suivi externe | | PGU-ALC | | Expériences pouvant être répliquées – *cf.* TIC |
| Traduction du BP | Instrument de radicalisation de la démocratie | Capable de promouvoir la réalisation des Objectifs Du Millénaire, d'améliorer la gestion publique dans les collectivités locales et la lutte contre la pauvreté | | Instrument de gouvernance municipale, lutte contre la corruption, transparence, etc. |
| *Networking* | Des millions de personnes participent à des réseaux | SIDP | | SIDP<br>Afrique |
| Construction | Image de capitale démocratique | | | Relation de cause à effet. Le BP est un instrument approprié pour combattre la corruption. |
| Induction | Encouragement | Encouragement | Financement de la coopération. | Encouragement par le biais de rapports et de financements directs |
| Coopération | | PGU-ALC | URB-AL | Transfert en Afrique |

**Tableau 4.2.**

# Troisième Partie:
# Les Effets

# Chapitre VI :

# Mosaïques de la participation :
# le BP en Amérique Andine et le transfert à l'échelle nationale

« Il y a le Budget Participatif à Porto Alegre [...]. Utilisons ce mécanisme »

*Ramiro Garcia à propos de*
*Martin Pumar*
*(Maire qui a mis en place le BP à*
*Villa El Salvador)*

Le maire disait : « À cette époque-là, il était déjà très commun et fréquent que les municipalités et les gouvernements locaux mettent de l'argent sur la table, mais cela n'était pas le plus important pour nous. Le plus important, c'est de construire la table »

*Jaime Vásconez à propos de*
*Auki Tituaña*
*(Maire qui a mis en place le OP*
*à Cotacachi)*

## Introduction

Entre les années 1980 et 1990, les expériences de participation populaire au niveau local et les pratiques d'autogestion se sont multipliées en Amérique Latine. Au Pérou, la communauté de Villa El Salvador est devenue internationalement célèbre pour ses expériences d'autogestion, recevant notamment le prix de l'ONU « Ville messagère de la

paix ». En Équateur, avec la montée au pouvoir municipal de divers maires d'origine indigène, avec des propositions progressistes, sont apparues des expériences hybrides – à l'exemple de Cotacachi –, associant pratiques traditionnelles de participation et innovations institutionnelles. L'adoption des BP dans la région andine s'est étendue progressivement à partir de 2000, complétant ou remplaçant des pratiques préexistantes, et composant dans ce mouvement de véritables mosaïques de participation.

Ce chapitre retrace la diffusion du BP dans ces deux pays andins. L'expansion des BP dans cette région a été un jalon important dans le processus de diffusion, car cela consolide un ensemble de « bonnes pratiques » du BP. Le Pérou est devenu un cas emblématique, dès lors que ce pays a mis en place un processus pionnier de transfert à l'échelle nationale, ce qui a fait du BP une politique d'État, institutionnalisée par la loi. Si une loi nationale sur la participation avait déjà été mise en place en Bolivie en 1997, au Pérou le dispositif normatif est plus détaillé, car il précise qu'à partir de 2003 toutes les municipalités et régions doivent adopter le BP, ce qui aboutit aujourd'hui à 1838 cas. En 2007, la République Dominicaine, en Amérique Centrale, a fait passer une loi similaire créant un Système de BP municipal dans le pays.

L'Équateur a suivi, de façon implicite, les traces du Pérou et de la Républicaine Dominicaine, mais de manière plus ambitieuse. En effet, le BP a été inclus dans la plus haute hiérarchie normative du pays : la Constitution, promulguée en 2008. Cela a produit une expérience normative sans précédents dans le cadre de la participation sociale. Ce dispositif constitutionnel a été complété en 2010 par la loi de participation citoyenne, amorçant ainsi une expansion massive des BP. Peu de temps après, la République Dominicaine a également inclus le BP dans sa Constitution.

L'analyse de la diffusion du BP dans la région andine s'est faite à partir de la comparaison entre deux cas : Villa El Salvador au Pérou et Santa Ana de Cotacachi, ou Cotacachi, en Équateur. Soulignons qu'il est important d'effectuer des comparaisons à plusieurs échelles afin de comprendre les processus de diffusion. Dans ce cas particulier, l'adoption s'est d'abord faite au niveau local, puis au niveau national. Située dans la région métropolitaine de Lima, Villa El Salvador est un ensemble urbain qui a commencé à se créer en1971 ; dix ans plus tard, elle devient une municipalité qui recense aujourd'hui 400 000 habitants. Le BP a été mis en place en 2000 et, quelques années plus tard, celui-ci servira d'exemple pour le développement du modèle du BP au niveau national. La collectivité semi-rurale de Cotacachi, située à environ 150 kilomètres de la capitale Quito, a mis en place le BP au début des années 2000, adaptant le modèle de Porto Alegre aux caractéristiques

multiethniques et multiculturelles de la société. Le succès du BP de Cotacachi a fait de cette municipalité un exemple au niveau international.

La dynamique de la diffusion suit un mouvement de *« bottom-up »* (du « bas vers le haut »), c'est-à-dire que les expériences locales se développent au niveau de l'État. Une fois ce niveau atteint, les expériences se multiplient considérablement. Le transfert à l'échelle nationale rend singulière la trajectoire dans ces deux pays. Bien que connaissant des mouvements différents, ces processus présentent un ensemble de similitudes quant à la trajectoire de la diffusion. L'initiative d'adopter le BP apparait dans un contexte de changement politique et les autorités locales jouent un rôle important. La proximité avec le PGU, dont le siège est à Quito, facilite le transfert entre les deux villes et les relations avec Porto Alegre constituent une source d'inspiration pour les expériences. Les ONG sont essentielles pour assister la partie technique, et la coopération internationale joue un rôle d'appui très important.

On peut identifier un ensemble de mécanismes agissant dans le processus de diffusion du BP en Amérique Andine : la **formation** de cadres locaux sur la gouvernance participative ; la **coopération** internationale ; le **suivi** externe des expériences de la part des Organisations Internationales ; la **construction d'un prestige** au travers de prix de bonnes pratiques attribués à certaines pratiques ; le ***networking*** dans la façon d'organiser les évènements ; la **circulation institutionnelle** des individus ; le **renouvellement politique** ; le **transfert** à l'échelle nationale ; l'**induction**, orientée par des recommandations pour adopter le BP, ou coercitive, au travers de lois ; et enfin le **leadership** de l'expérience pionnière péruvienne.

Le chapitre est divisé en deux grandes parties : le transfert du BP dans les deux pays, au Pérou et en Équateur. Chaque partie est divisée en sous-parties décrivant le processus de transfert aux deux niveaux. Le récit présente les deux processus, introduisant la genèse des formes de participation sociale, suivie par le transfert du BP de Porto Alegre vers le contexte local, et enfin, l'ascension nationale.

### 6.1. De « Villa » à l'État : l'ambition nationale du BP au Pérou

La ville de Villa El Salvador représente une expérience pionnière réussie du BP dans les Andes. Pour comprendre l'expérience participative de Villa El Salvador, il est nécessaire de remonter à ses antécédents. Le processus de construction de cette municipalité dans la

périphérie de Lima et son expérience d'autogestion, de participation communautaire et de résistance avaient déjà permis à cette ville d'être connue au niveau international. En 1987, Villa El Salvador a reçu le prix de « Prince des Asturies de la Concorde » d'Espagne. À ce moment-là, l'action du maire Michel Azcueta a été importante pour créer les bases du transfert du BP.

La politique de gouvernance participative de Porto Alegre a été introduite en 2000, sous l'initiative du maire de l'époque, Martin Pumar, qui suit une ligne de gouvernement approfondissant progressivement la participation. L'adoption du BP à Villa El Salvador montre une dynamique de transfert international à partir de Porto Alegre, suivie d'un transfert au niveau du pays, avec la création de la loi nationale en 2003. Le processus est marqué par la participation d'acteurs venant de diverses institutions – nationales et internationales – ; chacun s'appropriant le BP à sa manière. Cette partie décrit le mouvement de transfert du BP au Pérou, à deux niveaux.

### 6.1.1. Villa El Salvador : occupation, autogestion et résistance dans le désert de Lima

« Puisque nous n'avons rien, nous ferons tout… »
*Devise de Villa El Salvador*

Au début de l'année 1971, lors du régime militaire du général Velasco, dont la tendance politique était socialiste, un ensemble d'occupations commencent à se produire au sud de la capitale du Pérou, Lima. Improvisant leurs logements avec des toits en chaume[167], près d'une centaine de familles se sont installées dans la région de Pamplona, comme on peut le voir sur la photo en annexe E. Petit à petit, de nouvelles familles sont arrivées. Le gouvernement militaire a réprimé l'occupation, lors d'une opération qui a entrainé la mort d'une personne et blessé plusieurs autres. Cette opération est devenue un scandale national et a produit une crise au sein du gouvernement, entrainant la démission du ministre de l'Intérieur. Quelques jours plus tard, le gouvernement militaire, après avoir consulté la société, a trouvé comme solution le relogement de ces familles vers une autre région déserte. Des camions de l'armée ont transporté les familles vers cette autre zone, dans la région de

[167] Version originale : "esteras de caña chancada".

Hoyada Baja de la Tablada de Lurín. C'est à cet endroit que Villa El Salvador est née le 11 mai, à 26 kilomètres de Lima[168].

Le gouvernement avait proposé d'offrir le soutien nécessaire à l'installation des nouveaux habitants, dans le but de construire une ville modèle pour les plus pauvres (Bocanegra, 2009, p.93). Selon Ramiro Garcia, le général Velasco a confié le projet de construction de la ville par l'autogestion – et non d'une simple ville-dortoir – de l'ingénieur Fernando Romero[169]. Comme le dit Jo-Marie Burt (1999, p. 273), la structure de Villa El Salvador a été tracée « d'un bout à l'autre ». Le gouvernement a contribué au développement de l'occupation du territoire, qui est devenu un modèle d'organisation autogérée. La ville était organisée en 24 groupes familiaux, comptant chacun 16 maisons, composant ainsi des groupes résidentiels, organisés en divers secteurs.

En 1973, le recensement révélait que Villa El Salvador avait atteint plus de 100 000 habitants (Zapata, 1996). Au cours de cette même année, a été fondée la Communauté Urbaine d'Autogestion de Villa El Salvador (CUAVES). Il s'agissait d'un « corps du gouvernement central […], qui allait superviser le développement de la communauté et la représenter face au gouvernement et autres agences externes » (Burt, 1999, 273). Selon Nelly Pomar Ampuero :

> Dans chacun de ces niveaux d'organisation, la population a des mécanismes directs de participation communale pour déterminer des accords et faire des activités liées au développement de sa communauté. À cet égard, chaque niveau d'organisation a son groupe dirigeant, élu en assemblée. Les secteurs accréditent les délégués devant le groupe dirigeant de la CUAVES. (Ampuero, 1997, p. 135)

À Villa El Salvador, est apparue l'une des plus importantes expériences d'autogestion de l'histoire du Pérou et peut-être même d'Amérique Latine. En effet, la région est considérée comme un exemple de communauté particulièrement bien organisée, où les dynamiques sociales solidaires sont présentes et où la participation démocratique est une prérogative. Le soutien initial du gouvernement de Velasco Alvarado à Villa El Salvador a

[168] Cesar Fernandez Juñez, 1971, disponible sur http: //www.amigosdevilla.it/Documentos/Doc001.htm, Consulté en août 2013.
[169] Entretien réalisé avec Ramiro Garcia, à Villa El Salvador, en 2013.

été abandonné en 1975, lors du coup d'État mené par Francisco Morales Bermudez, dont l'action a été plus ferme vis-à-vis des secteurs populaires. Le régime militaire devenait de plus en plus antipopulaire et a alors contribué à l'émergence de mouvements politiques comme celui de la « nouvelle gauche » qui a gagné en importance à Villa El Salvador. D'après Jo-Marie Burt, les choses se sont passées ainsi :

> Un quartier dessiné originalement pour être la vitrine urbaine du gouvernement militaire de Juan Velasco Alvarado, Villa El Salvador, est devenu un centre d'organisation populaire de gauche contre le gouvernement conservateur de Moralez Bermudez. Le grand réseau d'organisations populaires du district était à la fois une force d'opposition contre le gouvernement et la base des efforts communaux à grande échelle pour résoudre les problèmes locaux avec une aide mutuelle. (Burt, 1998, p. 265)

De plus, l'auteur affirme que Villa El Salvador avait un grand réseau d'organisations sociales (1998, p. 265).

C'est ainsi qu'est apparu l'un des plus grands leaders, le professeur Michel Azcueta, un immigrant espagnol, qui, dans les années 1970, a mobilisé et organisé la société pour la conquête de services de base du gouvernement. En mai 1983, le décret-loi n°23605 crée le district de Villa El Salvador. Les élections sont prévues pour le mois de novembre 1983 et le premier maire élu est Michel Azcueta, qui cumulera deux mandats successifs (1983-1986 et 1986-1989) et sera réélu en 1996.

L'administration de Michel Azcueta a été marquée par l'engagement pour un modèle de gauche et de participation populaire. Le maire a encouragé la création de nouvelles organisations communautaires et a contribué au renforcement des ONG locales, à partir du financement international au travers de divers projets techniques (Burt, 1998, p. 285). À partir des années 1980, les organisations de femmes commencent à jouer un rôle plus important dans la ville. Les conditions de pauvreté s'aggravent et les organisations cherchent des solutions. Ces organisations ont de plus en plus de poids[170] et rompent avec la CUAVES, ce qui fait naître la Fédération Populaire des Femmes de Villa El Salvador (FEPOFEVES ou Federación Popular de las Mujeres de Villa El Salvador - FEPOMUVES), dirigée par Maria Elena

[170] Entretien réalisé avec Ramiro Garcia, à Villa El Salvador, en 2013.

Moyano. Outre l'encouragement aux associations, le maire a obtenu l'assistance nationale et internationale pour la mise en place du Parc Industriel de Villa El Salvador, où se sont établis près de 200 petits entrepreneurs (Burt, 1998, p. 285).

Aux élections de 1989, Michel Azcueta lance la candidature de José Rodriguez, alias Jonny Rodriguez, qui remporte les élections. Maria Elena Moyano est élue comme adjointe au Maire. Il s'agit là d'une période compliquée et tendue pour Villa El Salvador. Au cours de la même année, au Brésil, se tient la campagne électorale présidentielle des premières élections par suffrages directs, après le coup d'état militaire de 1964. Le candidat du moment, Luiz Inacio Lula da Silva, visite Villa El Salvador et rencontre le maire Michel Azcueta, qui a des relations avec des leaders progressistes d'autres pays, comme on peut le constater dans l'image présentée dans l'Annexe E.

Au début des années 1990, le mouvement maoïste, Sentier Lumineux, commence à sortir des campagnes pour aller vers les zones urbaines, notamment vers la capitale. L'assaut de Lima se fera entre 1991 et 1992, période durant laquelle plusieurs attaques ont été perpétrées (Burt, 1998, p. 266). La périphérie de la capitale, et notamment Villa El Salvador, représentaient des régions stratégiques pour contrôler Lima. Le Sentier Lumineux est alors allé à Villa El Salvador qui, par ses pratiques d'organisation et de participation sociale, représentait le symbole de la « gauche révisionniste » et devait donc être éliminée (Burt, 1998, p. 266).

La présence du Sentier Lumineux crée un climat de peur et d'insécurité à Villa El Salvador. Les menaces envers le groupe de Michel Azcueta sont fréquentes[171]. D'après Jo-Marie Burt, « la présence du Sentier à Villa El Salvador devenait décisivement de plus en plus agressive et présente. Ils avaient commencé une campagne pour intimider et éliminer les autorités locales » (1998, p. 287). Maria Elena Moyano devient l'une des critiques les plus cinglantes sur les actions du Sentier Lumineux et, après avoir appelé les organisations de Villa El Salvador à une manifestation publique contre le groupe maoïste, elle s'est faite assassiner. Selon Ramiro Garcia, beaucoup de personnes ont assisté à son enterrement, venant de toutes les régions du Pérou[172]. Peu de temps après, une fois Alberto Fujimori au pouvoir, le chef du Sentier Lumineux est arrêté et un accord de paix est obtenu, mettant fin à la violence extrême que connaissait le pays.

[171] Entretien réalisé avec Miguel Ríos, à Lima, en 2013.
[172] Entretien réalisé avec Ramiro Garcia, à Villa El Salvador, en 2013.

### 6.1.2. Le transfert du BP de Porto Alegre

> « Tout ce que nous faisions à Villa El Salvador marchait bien »
>
> *Une consultante internationale*[173]

Avec Fujimori au pouvoir, la fin des actions violentes du Sentier Lumineux s'est accompagnée de la mise en place de politiques sociales. Par ailleurs, des ajustements structurels macroéconomiques ont entrainé une inflation importante et une augmentation des pratiques de corruption au Pérou.

L'expérience communautaire et l'autogestion, mises en place lors du gouvernement de Michel Azcueta, avaient introduit la participation en tant que composante de la vie sociale de Villa El Salvador. En 1999, Martin Pumar, alors âgé de 28 ans, est élu Maire. Ce dernier insiste alors sur sa volonté de réformer la politique de la municipalité. Parmi les propositions présentées pendant son mandat, se trouvait notamment le renforcement de la participation, avec le lancement d'un troisième Plan Intégral de Développement (PID), suivi de la mise en place du BP.

Le premier PID de Villa El Salvador a été mis en œuvre au milieu des années 1970. Ce PID était axé sur l'apport en travail et en ressources primaires, afin de construire une ville industrielle, avec pour devise « d'abord les usines et ensuite les maisons ». Pour sa part, le deuxième plan a été réalisé dans les années 1980, la devise étant cette fois-ci « Villa El Salvador : ville productive » (Hordijk, 2002, p. 12).

Le premier plan a été établi entre CUAVES et l'État, au moment où Villa El Salvador n'était pas encore une municipalité. D'après Ramiro Garcia, « ce premier plan venait de la CUAVES et du gouvernement, ils le faisaient ensemble, car ils avaient des projets pour faire des rues, pour construire des hôpitaux, des centres de santé et des écoles »[174]. Le deuxième plan s'est fait pendant le mandat de Michel Azcueta. Il s'agit d'un processus venant de la mairie. Le plan était essentiellement orienté vers la promotion du « développement économique à partir de l'impulsion des petites entreprises et de la création du parc industriel

[173] Entretien anonymisé réalisé avec une consultante internationale, à Villa El Salvador, en 2013.
[174] Entretien réalisé avec Ramiro Garcia, à Villa El Salvador, en 2013.

[…] et a également cherché à renforcer la Gestion Municipale » (Villa El Salvador, 2002, p. 5). Villa El Salvador était devenue une municipalité et son développement a fait émerger de nouveaux enjeux pour la ville, comme en témoigne Ramiro :

> Quand il remporte les élections, Michel Azcueta parle déjà d'un nouveau plan ; il ne s'agit pas d'un deuxième plan mais d'un nouveau plan pour Villa El Salvador. Dix ans après le premier, celui-ci est mis en place par la Mairie et son équipe technique […], beaucoup d'entre eux ayant été formés à la CUAVES et ayant remporté les élections en tant que leaders politiques et sociaux. Ils vont alors réaliser le deuxième plan, tourné vers Villa El Salvador […] et dans lequel on devait penser aux jeunes, aux aliments, au parc industriel, et non pas à la mise en place de la grande industrie, mais plutôt à la petite et moyenne entreprise de Villa El Salvador.[175]

Pendant le mandat de Michel Azcueta, de 1996 à 1998, s'est mise en place une phase de préparation et de sensibilisation au moment où Martin Pumar était membre du conseil municipal, en tant que chargé du PID (Echegaray, 2001, p. 20). En 1998, un Comité Technique de Planification a été créé. Ce comité était composé d'un leader, d'un commissaire spécial, d'un chargé de la Mairie, d'une équipe de cadres de l'administration municipale et de deux ONG – DESCO et CALANDRIA.

Un an plus tard, avec Martin Pumar au gouvernement, le troisième plan est mis en place. Au niveau national, les années du gouvernement de Fujimori étaient sur le point de se terminer et le gouvernement est alors entré dans sa phase la plus dure et la plus autoritaire, avec une grande influence sur les médias et le pouvoir judiciaire.

C'est dans ce contexte que Martin Pumar a introduit le PID, axé sur la participation sociale. Le but était de développer un « Plan de la Ville, élaboré par ses citoyens »[176]. Tout au long d'un cycle d'un an, plusieurs activités ont été réalisées dans le cadre du plan, majoritairement des ateliers participatifs et des consultations publiques, dans lesquels ont été faits des diagnostics sur divers aspects de Villa El Salvador, de façon à participer à l'élaboration d'une ligne stratégique pour la municipalité[177].

[175] Entretien réalisé avec Ramiro Garcia, à Villa El Salvador, en 2013.
[176] Extrait d'une déclaration de Martin Pumar (PGU-ALC, 2001, s/p).
[177] Entretien réalisé avec Ramiro Garcia, à Villa El Salvador, en 2013.

Dans un premier temps, un débat public a été réalisé. Ensuite, le district a été divisé en huit zones de travail, dans lesquelles ont été mis en place des ateliers territoriaux. Tour à tour, ont été fait des ateliers thématiques. Le processus s'est accompagné de consultations dans les rues et d'un forum spécifique pour les femmes, organisé par la FEPOMUVES. Avant la clôture du cycle, les propositions ont été rassemblées le 11 septembre 1999, pour réaliser alors une consultation de porte à porte à Villa El Salvador, et définir, lors d'une nouvelle rencontre, le plan de gestion final (Echageray, 2001).

Le BP a été mis en œuvre l'année suivante, de façon expérimentale, s'inspirant tout d'abord du modèle de Porto Alegre. Ramiro Garcia, qui a participé au processus, raconte qu'une fois dessiné et réalisé le PID, il restait à discuter de la méthodologie en relation au budget public. C'est alors qu'ils vont se référer au modèle de Porto Alegre. D'après Ramiro Garcia, cadre de l'ONG DESCO, le processus s'est fait de la manière suivante :

> Nous avons constitué une sorte d'équipe technique [...], le gouvernement local nous a appelé et a convoqué les ONG travaillant dans le district, pour composer une équipe technique qui serait présente durant tout le processus, [...]. Ces axes ont alors été soumis à consultation citoyenne, pour servir ensuite à construire le processus du Budget Participatif. La question a été : « Nous avons déjà une vision et des axes d'action. Comment fait-on maintenant ? D'où doivent venir les budgets ? ». En sortant, le maire a dit : **« en fait, il existe un Budget Participatif à Porto Alegre […], ayons recours à ce mécanisme, dans lequel les personnes discutent une partie du budget »**. Pendant la réunion, les membres de DESCO ont alors pensé « en effet, c'est intéressant Porto Alegre. Allez ! Nous devons faire une rencontre internationale du Budget Participatif. [Surligné par nous] [178]

La description de l'ancien maire, Martin Pumar, faite pendant son intervention au I[er] Séminaire International sur le Budget Participatif, rejoint celle de Ramiro Garcia, corroborant une bonne partie de ses propos :

> Avec notre troisième Plan de Développement, nous avons posé la question : comme nous avons déjà un Plan de Développement, comment pouvons-nous faire pour le gérer de façon démocratique ? Car, la plupart du temps, la participation est comprise comme la « promotion de ce que le peuple pense », et rien de plus. Au moment de prendre les décisions, on laisse de côté la population et un petit groupe de personnes commence à faire les choses à sa guise. C'est ainsi qu'est apparue l'idée du Budget

[178] *Ibid.*

> Participatif, qui ne signifie rien d'autre que des procédures démocratiques, afin que la population décide des dépenses publiques, du budget municipal, mais cela doit se faire en fonction de notre Plan de Développement. (PGU-ALC, 2000, s/p)

Le BP devait faire partie du PID, en tant qu'instrument capable de dynamiser le processus de planification (Echegaray, 2001, 6). Le processus de transfert a été en partie géré par le PGU-ALC, qui y a participé par le biais du « City Consultation Project » de l'ONG Calandria (Villa El Salvador et DESCO, 2001). Le PGU-ALC a sponsorisé une rencontre internationale destinée à réunir différentes expériences internationales du BP (Programme de Gestion Urbaine, 2001, s/p). Il s'agissait du Premier Séminaire International sur le Budget Participatif (SIBP), organisée par la mairie de Villa El Salvador, DESCO et la Grande École de Gestion Municipale. Ramiro Garcia décrit le processus de la façon suivante :

> Nous avons fait une rencontre à Villa El Salvador avec la PGU. Le maire de Cotacachi est venu ainsi que, si je ne me trompe pas, ceux du Mexique, de Porto Alegre […], de Montevideo, pour raconter aux dirigeants de Villa el Salvador comment ils mettaient en place le Budget Participatif. Avec tous ces éléments obtenus lors de la Première Rencontre Internationale sur le Budget Participatif, nous avons constitué une équipe technique qui accompagnait le gouvernement local pour élaborer la procédure du Budget Participatif de Villa El Salvador […]. Comme je le disais, cette rencontre est née du besoin de comprendre et d'apprendre ce qu'était le Budget Participatif, qu'il ne s'agissait pas seulement de distribuer le budget de l'État pour que la population prenne les décisions, c'était plus complexe, car la mise en place du Plan de Développement avait pour but d'appeler à la participation de la population. Cet événement a été organisé par DESCO et la Municipalité de Villa El Salvador. Yves Cabannes a été le coordinateur au moment où il travaillait à la PGU. C'est alors qu'Yves et Gustavo Rio se sont coordonnés pour travailler au bureau de Villa El Salvador chez DESCO et organiser le recensement des expériences en cours, pour les faire connaître à Villa El Salvador […]. On l'a appelé la Première Rencontre Internationale du Budget Participatif, car elle avait un objectif, mais on ne savait pas encore qu'en 2003 il allait y avoir une loi.[179]

[179] Entretien réalisé avec Ramiro Garcia, à Villa El Salvador, en 2013.

La rencontre a eu lieu du 31 août au 2 septembre 2000, avant le programme d'intervention des représentants de Villa El Salvador, Porto Alegre, Santo André, Montevideo et Guyana. Au-delà des présentations individuelles, quatre commissions de travail ont été réalisées sur le BP[180]. La mise en place du BP à Villa El Salvador s'est développée dans le cadre d'un processus d'apprentissage au travers de l'expérience originaire de Porto Alegre et d'autres villes, qui ont eu le SIBP comme espace de transfert. Avec ce séminaire, le maire Martin Pumar avait pour objectif de cueillir les fruits des expériences les plus avancées dans la construction du BP. Selon le rapport produit après le I$^{er}$ Séminaire International sur le Budget Participatif :

> Il y a quelque chose que nous avons appris à Villa El Salvador et que nous commentons toujours auprès de beaucoup de dirigeants. Si je veux être un bon joueur de football, je dois apprendre avec le meilleur joueur de football, si quelqu'un veut être un bon fonctionnaire public, il doit apprendre avec le meilleur fonctionnaire public municipal, et si quelqu'un veut être un bon Maire, il doit apprendre avec les meilleurs Maires que l'on a ici. C'est pourquoi nous avons invité les meilleures municipalités pour qu'elles nous accompagnent dans ce processus d'articulation. (I$^{er}$ Séminaire International sur le Budget Participatif, 2000, s/p)

Au moment de la rencontre, on ne pouvait pas encore prévoir que le BP deviendrait une loi nationale car il n'y avait même pas de proposition à ce sujet. Le BP de Villa El Salvador n'était pas le seul. Il y avait d'autres expériences importantes en cours, en particulier dans la municipalité d'Ilo, au sud du pays, et à Limatambo, dans la province de Cusco. Le BP de Villa El Salvador a servi de modèle pour le projet de loi et sa réussite s'est justifiée par la création du dispositif normatif approuvé en 2003 et mis en place l'année suivante.

[180] Les commissions de travail ont été respectivement les suivantes : 1) Les mécanismes de participation des habitants : l'administration du territoire et des aires thématiques ; 2) La relation des municipalités avec les autres acteurs, comme l'État et les initiatives privées ; 3) Les techniques de financement : aspects financiers, critères pour l'attribution de ressources, construction d'indicateurs ; 4) Le cadre légal et normatif (PGU-ALC, 2001, s/p).

### 6.1.3. Villa El Salvador et le changement d'échelle : la création de la loi nationale

La « *Ley Marco de Presupuesto Participativo* » n°28056 et son règlement respectif approuvé par le Décret Suprême n°171-2003/EF au Pérou en 2003 ont constitué les premiers dispositifs légaux qui ont fait du BP une loi nationale. Le processus de transfert à l'échelle nationale se doit en partie aux expériences de Villa El Salvador et d'Ilo, qui ont été les municipalités pionnières en matière de BP et ont servi de porte d'entrée pour impulser le dispositif dans le reste du pays. De plus, les politiciens, les institutions régionales, les ONG et les Agences de Coopération Internationale étaient aussi impliqués dans le processus.

Il est important de prendre en compte le contexte politique du Pérou des années 2000 pour mieux comprendre l'apparition du BP dans le pays ainsi que son transfert à l'échelle nationale. En plus de laisser le pays dans une grande crise économique, le gouvernement du Président Alberto Fujimori a été marqué par la centralisation du pouvoir et par de fréquentes pratiques de corruption. Le nouveau Président, Alejandro Toledo, qui est arrivé au pouvoir en 2001, a entamé un long processus de réformes, dans lequel il prévoyait, entre autres thèmes, la restructuration des lois sur la décentralisation. Selon Michaela Hordijk, l'introduction du BP par une loi nationale faisait partie de cette initiative (Hordijk, 2009). Le processus n'a pas été dépourvu de conflits et d'antagonismes entre les individus et les institutions. L'auteur reprend un ensemble d'acteurs clés qui ont participé à ce mouvement, comme on peut le constater dans l'extrait suivant :

> Même si l'on peut dire de manière générale que les promoteurs du BP sont des hommes politiques de gauche – le maire d'Ilo, de l'ancienne IU (Gauche Unie) étant l'un des moteurs de la loi –, et les opposants de droite, cette division n'était pas si nette qu'il n'y parait. Les opposants soutenaient que le BP pouvait nuire aux institutions de la démocratie représentative. Au sein de la bureaucratie de l'État, se trouvaient des protagonistes et des opposants, avec la Direction Générale pour le Budget du ministère de l'Économie […] qui, en 2002, ont alors commencé à piloter les projets du Budget Participatif au niveau régional, avant même l'adoption des lois. (2009, *ibid*).

Les acteurs comme l'ancien maire d'Ilo, mentionné plus haut, ont joué un rôle important dans l'insertion du BP au Congrès. Nombreux sont les entretiens qui soulignent leur rôle. De plus, Michaela Hordjik (2005, p. 223) cite un autre ancien maire qui avait

expérimenté les politiques de gouvernance participative dans sa municipalité et qui, plus tard, a été élu au Congrès National. Dans l'extrait suivant, on peut constater le mouvement interne à l'intérieur du Congrès :

> Le ministère de l'Économie et des Finances, de la direction du budget, lance l'idée de promouvoir la participation citoyenne dans la planification et envoie le projet de loi au Congrès […]. Parmi eux se trouvaient plusieurs anciens maires qui avaient promu la participation, comme l'ancien maire d'Ilo. Un nouveau découpage participatif de la nouvelle loi des municipalités a alors été opéré à partir du Budget Participatif.[181]

Ernesto Becerra a fait partie de l'Exécutif d'Ilo pendant quatre mandats consécutifs, de 1990 à 2001. En comparaison au reste du pays, y compris Villa El Salavador, à Ilo le BP a été adopté très tôt, en 1999, dans le cadre d'un programme plus large, le « *Plan de Desarrollo Sustentable* (PDS) », aspirant à programmer le développement sur le long terme – de 2001 à 2015 (Ilo, s/d, s/p) –, de la même manière qu'à Villa El Salvador. En 2001, Ernesto Becerra a été élu au Congrès de la République et commence son mandat en juin[182].

Les 5 et 6 février 2002, l'année suivant le premier SIPP, s'est tenu, au Congrès de la République du Pérou, le Séminaire International « *Presupuesto Participativo y gobiernos locales* ». Organisé par l'ONG Foro Ciudades Para la Vida, avec le soutien de l'United States Agency for International Development (USAID), l'événement a été ouvert par le président du Congrès et a été clôturé par un discours du Premier Vice-Président du Pouvoir Législatif, Henry Paese Garcia, qui a insisté sur le fait que le Pérou et sa classe politique :

> ont besoin de beaucoup de volonté pour laisser derrière eux les vices de l'ancien style et procéder au renouvellement de la démocratie, en incorporant les décisions de la société civile. C'est un bon exemple de démocratie participative qui ne s'oppose pas, ni ne se heurte, à la démocratie représentative (Foro, 2002, p. 2).

[181] Entretien réalisé avec Genaro Soto, à Villa El Salvador, en 2013.
[182] *Cf.* http://www.congreso.gob.pe/congresista/2001/eherrera/curriculum.htm

Dans le discours d'Henry Garcia, on voit que le BP s'insère dans un contexte de volonté de rupture avec les pratiques antidémocratiques, en faveur de l'ouverture de la participation. L'encouragement à l'adoption du BP au niveau national compte également sur le soutien des institutions internationales, ayant des représentants prêts à intervenir lors de l'événement.

Dans le programme, étaient prévues les interventions du directeur adjoint de l'USAID, d'Yves Cabannes, de Michaela Hordijk de l'Université d'Amsterdam et de plusieurs représentants de municipalités du Pérou, d'Argentine et du Brésil (Porto Alegre et Santo André). 362 personnes – des Maires, des conseillers municipaux, des représentants d'ONG, etc. – ont participé à cette rencontre (Foro, 2002, p. 3). L'événement, qui a constitué un espace de travail et de réflexion sur les BP[183], a cherché à produire des effets normatifs, dans la mesure où la mise en place de normes a été revendiquée. Selon les termes de la Déclaration Publique produite après l'événement, il est recommandé au Gouvernement Central, aux municipalités, aux ONG et aux citoyens que

> le renouvellement de la Constitution Politique et les lois sur la décentralisation, les gouvernements régionaux et locaux, incorporent le principe d'obligation de mettre progressivement en place le Budget Participatif, articulé au « Plan de Développement Local Concerté », incluant une clause d'annulation dans le cas de non accomplissement, notamment en cas d'une absence de participation et de vigilance de la part de la société civile (Foro, 2002, p. 10)

En effet, au sein des institutions nationales, l'organe qui conduit le projet est le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Il s'agit d'un organe technique qui compte dans son agenda d'actions l'amélioration de la qualité des dépenses publiques et la transparence fiscale. Depuis 2002, le MEF a mis en place des expériences pilotes de BP au Pérou (Mcnulty, 2012, p. 7 ; Hordijk, 2009, p. 48). D'après Stéphanie McNulty, c'est le MEF qui a produit la dimension institutionnelle du programme (2012, p. 7). En 2004, le MEF a promulgué le dispositif normatif destiné à réglementer la mise en application du BP au Pérou, par le biais d'une Résolution Directoriale 010-2004-EF/76.01, dans laquelle était approuvé l' *« Instructivo para el Proceso de Planeamento del Desarrollo Concertado y Presupuesto*

[183] Il y a eu quatre groupes de travail : 1) Agenda 21 et BP ; 2) Manuel du BP ; 3) Cadre légal national et BP ; 4) Proposition d'Ordonnance pour le BP.

*Participativo »* (Proposition Citoyenne, 2004, s/p). Le dispositif décrit les principes de la planification générale concertée et le BP, ainsi que les formes d'articulation entre les plans et le BP, et propose aussi un schéma pour rendre le processus opérationnel.

Le transfert du BP à l'échelle nationale péruvienne est la première expérience de ce type en Amérique Latine. Ce mouvement inspire – de façon implicite et explicite – d'autres politiques semblables, comme c'est le cas en République Dominicaine et en Équateur. Il convient de souligner qu'au Sénégal, comme nous le verrons dans le chapitre sur la diffusion du BP en Afrique Subsaharienne, les autorités du gouvernement central ont songé à adopter une loi nationale sur le BP, publiant une annonce dans les médias ; mais ce projet a été abandonné. Le côté pionnier du Pérou a servi d'exemple pour d'autres gouvernements aspirant à suivre ses traces.

### 6.2. Santa Ana de Cotacachi : le BP Multiethnique et Pluriculturel

AMA KILLA, AMA LULLA, AMA SHWA

Du quichua : « ne pas être oisif, ne pas être menteur, ne pas être voleur »
*(Slogan du programme politique d'Auki Tituaña)*[184]

La ville de Cotacachi occupe une place particulière dans la myriade de transferts du BP, car, comme Villa El Salvador, il s'agit d'un cas pionnier dans les Andes. Avec une recette d'environ 2 millions de dollars en 2005[185], la municipalité semi-rurale, située à 132 kilomètres au nord de Quito, en plein cœur de deux majestueux volcans (Imbabura et Cotacachi), dans la province d'Imbabura, compte près de 37 000 habitants, dont 80% vivant en zone rurale. En dépit de la faible recette par rapport à la taille de la ville, Cotacachi a remporté quatre prix internationaux, dont trois d'entre eux pour ses politiques de gouvernance participative. Le BP de Cotacachi a servi de modèle non seulement pour le pays où il se trouve, l'Équateur, mais aussi pour la région andine et les villes d'Europe caractérisées par la diversité culturelle.

[184] Principes indigènes millénaires pour un bon gouvernement et devise de la gouvernance participative durant la gestion d'Auki Tituaña.
[185] Année de référence de nos documents d'analyse.

Pour comprendre le processus de transfert du BP à Cotacachi, il faut remonter aux premières élections municipales qui ont eu lieu en 1996. La généalogie pourrait remonter plus loin, considérant le fait que, dans cette région des Andes, les Indigènes avaient déjà une culture participative avec, la pratique communautaire de prise de décisions, appelée *Minga.* Le point de départ pour la genèse du processus réside dans l'arrivée au pouvoir d'Auki Tituaña. Nous allons présenter ci-dessous le transfert du BP de Porto Alegre, puis le processus de nationalisation du dispositif. Le transfert s'est fait par un jeu complexe d'interactions entre la société civile locale, les individus et les agences de coopération internationale.

### 6.2.1. Une génération de politiciens indigènes et l'institutionnalisation de la gouvernance participative

Le BP est mis en place à Cotacachi pendant le mandat d'Auki Tituaña Males, le premier maire indigène élu en Équateur comme représentant du Mouvement Pachakutik et l'un des premiers de l'histoire du pays[186]. Auki Tituaña a assumé la charge de maire en 1996, peu de temps après la création du mouvement qu'il représentait, et il a quitté son poste en 2009. L'ancien maire s'est déclaré de nationalité « quichua, un peuple millénaire d'Équateur »[187]. En dépit de ses origines, Auki Tituaña a une trajectoire de vie internationale, à la différence de la plupart des autres Indigènes d'Équateur.

L'ancien maire a fait sa formation en économie à Cuba, où il est parti avec son épouse en 1984, celle-ci y suivant des cours de médicine. D'après lui, ils ont été les premiers à bénéficier d'une bourse d'études mise en place par une organisation de jeunes quichuas et le gouvernement de Cuba, un programme qui, en 1986, est devenu annuel, avec la création du CONAIE, permettant la formation universitaire de beaucoup de jeunes du mouvement et renforçant les relations avec le Parti Communiste Cubain. Par ailleurs, Auki Tituaña n'est pas un Indigène vivant à la campagne mais issu de la ville.

Le voyage à Cuba a marqué les idées politiques d'Auki Tituaña, se rapprochant des expériences d'organisation et de participation sociale. En effet, d'après son témoignage :

[186] Une image d'Auki Tituaña se trouve à la fin de cette thèse en annexe E.
[187] Entretien réalisé avec Auki Tituaña, à Cotacachi, en 2012.

> Nous avons eu les bases théoriques pour une nouvelle société ainsi que pour les expériences concrètes des contrastes des politiques justes sur le plan social […] et des efforts d'une économie planifiée.[188]

En arrivant au pouvoir, le maire indigène espère amplifier le dialogue avec la société, ainsi que l'inclusion des Indigènes dans le domaine politique. Dans une certaine mesure, il s'agissait de mettre ses idées en pratique, des idées en partie apportées de son expérience à Cuba, comme il en témoigne :

> Nous avons eu la grande tâche de faire venir [les bases théoriques et pratiques acquises à Cuba] disons à un niveau micro, cette expérience d'un processus novateur et révolutionnaire. Et nous avons toujours essayé de préserver nos racines indigènes millénaires et authentiques, en les combinant avec la meilleure pensée politique au niveau latino-américain et mondial […], pour faire de la politique un service de construction sociale.[189]

À Cotacachi régnait une volonté politique issue du programme du gouvernement aspirant à approfondir la démocratie. Ce premier pas a été fait avec la proposition d'un programme de planification participative. En août 1996, le Maire a été investi de ses fonctions et, le 11 septembre, il a convoqué une réunion entre la municipalité et les citoyens, la Première Assemblée de l'Unité Cantonale (AUC). La société civile organisée avait déjà comme point de repère l'Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi (UNORCAC). L'UNORCAC a été créée le 19 avril 1977 à partir du leadership de jeunes intellectuels indigènes de la région, qui, dans un cadre rural et indigène, ont joué un rôle d'éducateurs et de militants dans les communautés. Parmi les membres se trouvait Alberto Andrango Bonilla, fondateur de l'organisation (Ortiz Crespo, 2004, *ibid*, p. 67-69). En août 2009, il a succédé à Auki Tituaña au poste de l'exécutif de Cotacachi[190].

Alberto Andrango est également d'origine quichua et, depuis son plus jeune âge, il soutient la cause des droits des Indigènes. Éducateur de profession et militant, il a été élu conseiller de 1980 à 1984, puis en 1990, à Cotacachi, étant le premier conseiller indigène

[188] *Ibid*.
[189] *Ibid.*
[190] Entretien réalisé avec Alberto Andrango Bonilla, à Cotacachi, en 2012. Voir aussi Santiago Ortiz Crespo, 2004, p. 67 et UNORCAC: http://unorcac.nativeweb.org/somos.html. Consulté le 1er juillet 2013.

venant de l'UNORCAC – organisation dont il a été le président. Le maire actuel a également été vice-président de la Confédération Nationale des Organisations Paysannes, Indigènes et Noires (Fenocin), une importante organisation sociale au niveau national, liée à Vía Campesina en Amérique Latine, et au Mouvement des Travailleurs Sans Terre (MST) au Brésil. Depuis les années 1970, la société de Cotacachi défend la cause des Indigènes. D'après Andrango :

> D'une façon très intelligente, [...] nous avons fait en sorte que les Indigènes du canton de Cotacachi soient respectés comme des personnes, c'est-à-dire respectés pour leur identité, leur langue, leur culture, et nous avons aussi demandé que soient réalisés des travaux dans les communautés, car nous n'avions pas d'électricité, pas d'eau, pas de rues, pas d'écoles, nous n'avions rien du tout. Alors, petit à petit, cette organisation indigène (UNORCAC) a fait des propositions dans le canton de Cotacachi, elle a fait des manifestations […], et je constate aujourd'hui qu'il y a eu beaucoup de changements : il y a du respect envers les Indigènes, de l'attention, ils nous traitent sur un pied d'égalité et il existe même des autorités indigènes au pouvoir – chose que nous n'aurions jamais imaginé en 1977.[191]

La participation traditionnelle dans les communautés indigènes est un trait caractéristique de cette région andine. Dans les divers entretiens réalisés et les documents consultés, la pratique de la *Minga* est souvent évoquée – *Minga* signifiant en quichua « travail collectif réalisé en faveur de la communauté » et, selon Alberto Andrango, « tous participent et en bénéficient […], comme les Incas nous l'ont appris ». Selon le Maire :

> Dans la cosmovision indigène se trouve – de façon innée et naturelle – la vie communautaire ; ce que les Blancs métis n'ont pas. Dans la façon de penser et d'agir des Indigènes, il y a la vie communautaire, nous vivons toujours de manière collective, nous nous entraidons, de façon solidaire. C'est ce qu'on vit dans les communautés. Lorsque nous faisons des réunions des unités au niveau cantonal, avec quarante-cinq communautés, cela est mis en pratique […] et c'est la raison pour laquelle, pour élire les dirigeants de cette organisation, on a eu la participation active de chacune de ces quarante-cinq communautés. Avant même que Porto Alegre fasse de la participation citoyenne, et avant même que Cotacachi fasse la participation citoyenne, nous, on appliquait déjà la participation citoyenne dans les communautés, de façon innée, par notre façon de penser.[192]

[191] *Ibid.*
[192] Entretien réalisé avec Ernesto Andranga, *ibid*.

D'après Andrango, cette façon – propre à la tradition indigène – d'inclure toute la communauté dans les affaires qui la concernent a contribué à la participation de tous les secteurs dans les politiques participatives municipales. Lorsque le BP a été mis en place, Cotacahi était donc déjà engagée dans un processus participatif plus large et socialement ancré, qui, d'une part, provenait des pratiques traditionnelles présentes dans les communautés indigènes, à savoir la *Minga*, et, d'autre part, s'insérait dans la planification participative moderne et institutionnalisée de la Mairie, introduite avec l'Assemblée de l'Unité Cantonale. Le BP vient, par conséquent, constituer un système de participation plus étendu.

### 6.2.2. Le transfert du modèle entre revendication sociale, volonté politique et coopération internationale

> « Je vous raconte la chose suivante : s'il existe quelque chose qui définit clairement ce qu'a été le Budget Participatif de Cotacachi, c'est ce qu'a dit Auki lors d'une de nos réunions […], quand le thème du Budget Participatif s'était déjà largement répandu. Il a dit qu'à ce moment-là il était déjà très commun et fréquent que les municipalités, les gouvernements locaux, mettent de l'argent sur la table. Cependant, pour nous, le plus important ce n'était pas ça, c'était de construire la table. Vous comprenez ? »
>
> *Jaime Vásconez*[193]

Le transfert du BP à Cotacachi suit une logique singulière. Il n'y avait pas seulement la volonté politique du Maire de mettre en œuvre le BP et de l' « importer » depuis Porto Alegre ; il existait aussi au moins deux autres éléments. Il y avait une mobilisation de la société sociale civile pour la mise en place du BP, ainsi que le soutien des Agences de Coopération Internationale au niveau technique et à celui de la formation. Dans ce mouvement, il est difficile de définir de façon précise d'où a surgi l'initiative. Cette partie ne cherche pas à montrer le lieu de l'adoption, mais plutôt à reconstruire la trame complexe des relations en interaction pendant le processus.

[193] Entretien réalisé à Quito, en 2012.

Il est vrai qu'au début des années 2000, il y avait déjà un mouvement d'adoption du BP et d'autres politiques de participation sociale dans les Andes. Le I$^{er}$ Séminaire International sur le Budget Participatif, décrit dans la partie précédente, est une preuve de cette tendance, de même que l'introduction du BP à Cuenca en 2001, qui a été la première municipalité à l'adopter dans les provinces rurales d'Équateur.

L'action conjointe de ces acteurs – la société civile, le gouvernement et la coopération internationale – a permis la formalisation d'un modèle novateur à Cotacachi. Le projet du gouvernement d'Auki Tituaña, entamé en 1996, avait pour objectif une forme de gestion municipale basée sur les trois principes des peuples andins : « Ama Killa, Ama Lulla, Ama Shwa », qui signifie en quichua « ne pas être oisif, ne pas être menteur, ne pas être voleur » (Meyers, 2005, p. 9). La politique de gouvernance participative dans la municipalité de Cotacachi commence en 1996 avec la convocation de la « I$^{e}$ Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi » (AUCC). L'objectif était de démarrer, dès l'élection du Maire, une gestion marquée par le renforcement de la participation politique et d'intensifier le dialogue avec la société, de façon à construire les orientations de la planification municipale pouvant compter sur les voix des deux parties.

La première Assemblée a compté, entre autres, sur la participation de plusieurs organisations, institutions publiques et privées, ainsi que des centres d'artisanat (Meyers, 2005, p. 11) et, en 2000, quatre Assemblées avaient déjà eu lieu, comptant sur la participation des représentants de différentes régions : Andine, Intag, Sous-tropicale et Urbaine. Dans le processus participatif réalisé dans le cadre de l'Assemblée, ont été faits :

> L'élaboration du document d'Orientations Stratégiques de Développement de Cotacachi, appelé le Plan de Développement du canton de Cotacachi, devenant un instrument de travail à court, moyen et long terme pour la société civile du canton, et en particulier pour les administrations municipales ; rendant plus souples les changements qui ont été faits dans la problématique du contexte local. Les Comités Intersectoriels de la Santé, du Tourisme et de la Production ont été consolidés, et les Comités de Gestion Environnementale et des Ressources Naturelles, d'Éducation et d'Organisation sont en cours de construction. (AUCC, 2000)

Le processus participatif a été complété par des ateliers, des séminaires, des forums et des échanges d'expériences dans les domaines techniques. Lors de ses premières années,

l'AUCC a approuvé l'élaboration du Plan de Développement et a créé les commissions de travail thématiques (Ortiz, 2004, 125). En 2000, l'expérience a reçu le prix Un-Habitat de Dubaï, constituant le premier jalon du processus de légitimation de l'expérience et l'entrée de Cotacachi sur la scène internationale[194].

Avec la succession des élections d'Auki Tituaña, l'AUCC a évolué et a gagné une structure organisationnelle propre. Celle-ci a réuni les Organisations de la Société Civile présentes sur l'ensemble du canton de Cotacachi, ce qui a contribué à la construction d'un tissu social réunissant toute la région[195]. L'AUCC s'est consolidée comme un ensemble de rencontres, avec pour moment fort la réunion annuelle, intégrant aussi un conseil de développement, l'organe exécutif, dans lequel sont présents les représentants de chaque OSC de Cotacachi (26 au total), un représentant de l'exécutif, un représentant du législatif et des représentants des conseils provinciaux.

Après quatre ans d'expérience de l'AUCC, un ensemble d'organisations participant aux Assemblées commencent à envisager la mise en place du BP, en prenant pour référence ce qui s'est passé à Porto Alegre. D'après le témoignage de Jomar Seballos, qui travaille à l'AUCC depuis 1996, l'envie d'adopter le BP s'est faite de la manière suivante :

> **Personne interviewée :** Avec l'arrivée des Assemblées et du maire Tituaña, l'Assemblée cantonale a été créée. On faisait un tas de forums et de débats. Du coup, au fur et à mesure que la citoyenneté s'organisait, on a trouvé et cherché de nouveaux défis. À ce moment-là, il y a eu une réflexion selon laquelle le pouvoir venait véritablement de l'argent et qu'il fallait agir là-dessus. Lors d'une assemblée promue par le Président de la Fédération des Quartiers, Ulpiano Saltos, on a tablé sur le Budget Participatif. Cela a été accepté et on a commencé à travailler […] et cela a été largement influencé par Porto Alegre.
>
> **Enquêteur :** Comment avez-vous connu l'expérience de Porto Alegre ?
>
> **Personne interviewée :** Je pense que j'ai connu l'expérience par le CIGU, qui avait un autre nom à l'époque […], Yves Cabannes et les personnes qui étaient engagées là-dedans.[196]

D'après Jomar Seballos, l'initiative est venue de la société civile organisée pour s'adresser au gouvernement. Toutefois, il est courant d'entendre dire que l'expérience a été

[194] *Cf.* Fiche de la Banque des Données des prix à Dubaï UN-Habitat, consulté le 09 septembre 2012 : http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=4061.
[195] Entretien réalisé avec Irma Torosina, à Cotacachi, en 2012.
[196] Entretien réalisé avec Jomar Seballos, à Cotacachi, en 2012.

divulguée par le biais du PGU-ALC, et notamment par Yves Cabannes. La coopération internationale s'est engagée au travers de son appui à divers projets pour Cotacachi, soit avec des programmes sur des thèmes variés, soit avec des projets de formation de la société civile. L'ONG espagnole Xarxa de Consum Solidari offre, par exemple, son appui aux organisations et à des projets alloués par l'AUCC, ainsi que par l'UNORCAC[197]. La relation avec la coopération internationale suppose également certaines orientations, car, comme l'affirme Auki Tituaña, « nous nous battons aussi contre la coopération, il y a trop d'assistancialisme, ils veulent nous imposer leurs règles »[198]. Même si elle peut contribuer à la formation de la société civile ou à l'administration publique, la coopération est marquée par des relations tendues entre les deux parties : la coopération internationale, d'un côté, et les ONG et les gouvernements locaux, de l'autre.

Le maire Auki Tituaña était au cœur de l'exécutif au moment de la mise en place du BP. La trajectoire internationale de Cotacachi a démarré lors de la remise du premier prix de « bonne pratique » en matière de gestion urbaine, promu par l'UN-Habitat, attribué à Dubaï en 2000, aux Émirats Arabes. D'après Auki Tituaña, Jaime Vascondez et Yves Cabannes l'ont tenu informé du prix, suggérant la candidature de la ville[199]. Selon Jaime Vascondez, il y avait un certain scepticisme vis-à-vis du prix, car on croyait qu'une ville si petite aurait du mal à faire le poids au niveau international. Le processus s'est fait de la façon suivante :

> Nous disions et nous insistions pour que cette candidature [au prix de Dubaï] soit présentée […]. Je me souviens que quand il y a eu la possibilité pour Cotacachi de se porter candidate, Yves [Cabannes] n'avait pas la moindre idée de le faire, à cause de sa taille, elle [Cotacachi] ne pourrait pas faire le poids au niveau mondial. Moi, j'ai insisté pour que cette candidature soit faite, en partie par chauvinisme de ma part […]. Nous avons donc présenté la candidature et, par surprise, nous avons gagné.[200]

Le BP est apparu après le succès de l'AUCC. Il s'agit d'un élément qui avait pour objectif de donner plus d'impulsion et de portée à la participation sociale pratiquée à Cotacachi. Le discours d'Auki Tituaña insiste sur l'importance de l'organisation de la

[197] Pendant le travail de terrain, nous avons trouvé des registres de différentes institutions internationales avec des projets à Cotacachi, telles qu'Action Aid, Oxfam Italie, US-AID, Banque Mondiale, DED.
[198] Entretien réalisé avec Auki Tituaña, à Cotacachi, en 2012.
[199] Entretien réalisé avec Auki Tituaña, *ibid*.
[200] Entretien réalisé avec Jaime Vásconez, à Quito, en 2012.

société. Un dialogue entre Auki Tituaña et Raul Pont montre la dimension idéologique dans le processus de transfert :

> Nous avions entendu quelques commentaires sur l'expérience de Porto Alegre et de Raul Pont. Cependant, nous souhaitions travailler avec la citoyenneté dans la gestion de tout ce qui est administration. Puisque le budget est un outil de base qui permet de faire des projets, de donner la priorité aux travaux, etc. […] Cependant, dans toutes les sociétés d'Amérique Latine et d'Europe, les acteurs sont de simples votants tous les quatre ans et ne sont pas protagonistes de leur propre destin. Nous croyons en la nécessité d'une organisation sociale forte. Car, on peut avoir un budget, comme c'est en ce moment le cas avec les revenus engendrés par le pétrole. Mais cet argent est mal investi […]. Nous travaillons beaucoup dans l'organisation sociale pour créer un tissu, une organisation solide. Moi je dis toujours que l'on peut avoir de l'argent, mais si l'on n'a pas d'organisation sociale, nous ne sommes pas de bons gestionnaires et administrateurs. Il peut ne pas y avoir d'argent, mais y avoir une organisation ; on peut ainsi tirer davantage de bénéfices pour la communauté et la société, dans la mesure où on travaille tout d'abord en fonction de la participation citoyenne.[201]

Comme nous l'avons dit plus haut, la proposition de Cotacachi était de travailler sur la construction de la table, ce qui s'est traduit par la construction d'un « tissu social », c'est-à-dire celle d'une « culture participative »[202] dans la région, de façon à dynamiser la participation sociale et à créer une pensée politique. Il s'agit d'une initiative qui a eu pour toute première expression institutionnelle l'AUCC. Cette institution allait servir de pôle centralisateur des demandes sociales. L'objectif était de mener une discussion sur les thèmes publics avec toute la société, qui était disséminée dans plusieurs communautés des zones rurales. En d'autres termes, il s'agissait de faire venir la société à l'État. Le BP vient à Cotacachi en tant que complément de cette dynamique. Auki Tituaña insiste sur le rôle de leadership dans le processus de transfert du BP, comme on peut le constater dans l'extrait ci-dessous :

> Nous avons parlé avec Raul Pont de nos expériences [...]. J'ai toujours été la tête du processus, mais sans monopoliser les espaces. Comme je vous le disais, mon engagement était de partager – et cela vient de ma conscience – cette responsabilité de l'administration de la société et du pouvoir politique […]. Nous, avec Gerard Burgwal et Rodica Meyers, et d'autres amis, nous

[201] Entretien réalisé avec Auki Tituaña, *Ibid*.
[202] Nous empruntons ce terme à Catherine Neveu, 2006.

> travaillions sur un projet plus municipal, qui avait une composante sociale, puisque nous en sommes les mentors […]. Cette relation avec les agents externes, les ONG et les centres de recherche nous a apporté des éléments importants. Yves [Cabannes] connaissait à la fois l'expérience de Porto Alegre et celle de Villa El Salvador au Pérou. Il les transmettait, il partageait l'idéal selon lequel on pouvait reprendre cet exercice à Cotacachi et qu'on pouvait acquérir une qualification et de l'expérience. Il nous a donc encouragés, car nous étions dans une étape de réflexion pour établir l'expérience de la participation citoyenne.[203]

Le processus de construction du modèle a été traversé par l'action des trois acteurs mentionnés ci-dessus. Pour ce faire, ont été réalisés des cours de formation, des séminaires et des *consultings*. La société civile s'est déplacée à Porto Alegre pour un cours de formation financé par l'Unicef. Comme le décrit Sevallos :

> On entreprend une étape de recherche, de formation, d'organisation et de participation dans des événements comme des forums, afin de formuler la méthodologie du Budget Participatif, et parmi les plus importants : 1) la formation à Porto Alegre, au Brésil, du 16 au 20 juillet 2001, sous l'invitation de l'UNICEF, et dans laquelle ont participé d'autres municipalités et conseils provinciaux ; 2) le Dialogue International sur la Gestion et les Budgets Participatifs pour l'Équité, à Quito, du 14 au 16 novembre 2001, organisé par l'UNICEF, de Dialogue 21 et de l'AME ; 3) La Rencontre Internationale de Gestion Démocratique Locale et des Budgets Participatifs, réalisée à Cotacachi, les 15, 16 et 17 mai 2002, organisée par le Centre Ciudad. (Seballos, s/d, p. 56).[204]

Depuis les premières années de l'AUCC, le PGU-ALC, dont le siège se trouve à Quito, était présent dans le processus de construction des dispositifs de gouvernance

[203] Entretien réalisé avec Auki Tituaña, *ibid*.

[204] Version originale : "se emprende una etapa de investigación, capacitación, organización y participación en eventos como foros, en aras de formular la metodología del Presupuesto Participativo, entre los más destacados, a decir: i) capacitación en Porto Alegre – Brasil del 16 al 20 de julio del 2001 invitados por UNICEF en el cual participan también otras Municipalidades y Consejos Provinciales, ii) Diálogo Internacional Sobre Gestión y Presupuestos Participativos Para la Equidad realizado en Quito 14,15 y 16 de noviembre del 2001 organizado por UNICEF, Diálogo 21 y AME, iii) Encuentro Internacional Gestión Democrática Local y Presupuestos Participativos realizado en Cotacachi el 15, 16, y 17 de Mayo del 2002 organizado por el Centro Ciudad".

participative[205]. D'après Jaime Vásconez, qui a participé au PGU-ALC et a été président du CIGU :

> Nous avons accompagné tout le processus, depuis presque le tout début, lorsque nous étions dans le Programme de Gestion Urbaine, qui avait son bureau régional chez nous. Il y a eu un débat pour savoir s'il fallait appuyer une municipalité si petite, si fragile, apparemment si absente des perspectives et des stratégies, ou si cela était une perte de temps. Nous avons commencé à appuyer de façon très ponctuelle une partie de ce qui a été expérimenté lors de l'Assemblée de l'Unité Cantonale […]. Nous les avons appuyés concrètement pour faciliter la participation des enfants et cela a constitué le point de départ, […] en 1998 et 1999.[206]

L'inclusion de la participation des enfants a porté ses fruits à l'étranger. En 1998, une enfant de Cotacachi, Zayra Barahona, est partie au Japon pour représenter la municipalité dans un événement international. Le BP de Cotacachi a commencé à impliquer divers groupes et secteurs de la participation, tels que les enfants, les femmes et les Indigènes venant à la fois des zones rurales et urbaines.

Le PGU-ALC participait déjà à la construction de réseaux et d'échanges sur le BP et a joué un rôle important dans la formation, comme nous l'avons déjà mentionné dans la partie précédente avec le cas de Villa El Salvador. En 2001, une Rencontre Internationale sur le BP a eu lieu à Cotacachi, réunissant des spécialistes de Porto Alegre, comme le coordinateur de l'époque, Luciano Brunet, et d'autres municipalités ; et près de 40 autorités locales ont signé une lettre d'engagement pour promouvoir le BP (UN-Habitat, 2009, p. 23). La coopération allemande a participé au processus, notamment dans la formation technique et dans la production de matériaux, tels que des manuels et des guides d'information sur le BP.

Bercé par la dynamique de ces relations entre la société civile, la société politique et la coopération internationale, le BP est apparu à Cotacachi. L'assistance technique internationale a été importante pour développer le modèle, et la proximité avec le PGU et les agences de coopération a contribué au lancement de l'expérience à l'étranger. Jaime Vascondez décrit le processus de la manière suivante :

[205] Dans l'annexe E, on trouve une photo de la réunion de l'AUCC tenue en 2012.
[206] Entretien réalisé avec Jaime Vásconez, *ibid*.

> Le combat d'Auki a vraiment été incroyable, car une ville de cette taille-là peut difficilement avoir du poids sur la scène internationale et elle a pourtant pu avoir une place et une force extraordinaires. De plus, […] cela s'est fait avec une vision très contemporaine, une vision très intéressante de la réalité. Deux ou trois ans plus tard, il me semble, ils ont alors décidé de mettre en place le Budget Participatif en 2000.[207]

Les faits et l'importance internationale ont entrainé de fréquents voyages du Maire, car il recevait des invitations des quatre coins du monde[208]. De même, les voyages se faisaient aussi en sens inverse, Cotacachi recevant des visiteurs venant d'autres pays. Cette petite municipalité a mené un Projet Commun important dans le cadre du réseau 9 du programme URB-AL, qui s'intitulait les « Impacts des Budgets Participatifs dans les villes multiethniques et pluriculturelles » et avait comme partenaires, en Amérique Latine, les municipalités d'Azores (Équateur) et de Samaniego (Colombie)[209] ainsi que le CIGU, en tant que membre externe, ou encore, en Europe, les municipalités d'Anderlecht (Belgique), de Pont de Calaix (France) et de Périphérie (Belgique), comme associés externes. Suite aux résultats obtenus au début du processus, la reconnaissance internationale du BP de Cotacachi a été exceptionnelle. En effet, il s'agissait d'une petite ville d'Équateur, avec peu de ressources financières, et cela ne l'a pas empêchée de faire concurrence aux grandes municipalités, obtenant divers prix internationaux de prestige.

### 6.2.3. La constitutionnalisation du BP : le transfert à l'échelle nationale en Équateur

Cotacachi, à l'instar d'autres expériences réussies du BP, a servi d'inspiration pour le transfert à l'échelle nationale. Le processus a commencé avec la réforme constitutionnelle, impulsée par le Président Rafael Correa, dès sa campagne électorale en 2006, et qui a eu pour premier résultat la promulgation de la nouvelle Constitution équatorienne de 2008. En Équateur, le BP est devenu un dispositif normatif constitutionnel. Il s'agit là du premier cas au monde de constitutionnalisation du BP. Le Titre IV de la Constitution de 2008, qui évoque la « Participación y Organización del Poder », dans sa troisième partie sur la « Participación en los diferentes niveles de gobierno », dans l'article 11, mentionne que :

[207] Entretien réalisé avec Jaime Vasconez, *ibid*.
[208] Entretien réalisé avec Auki Tituaña, *ibid*.
[209] Le document officiel du Projet comprend la municipalité de Samaniego, mais cette dernière n'a pas été inclue dans les études de cas, dans lesquelles se trouve Rosario, en Argentine. De toute évidence, dans le projet, la municipalité colombienne a été remplacée par celle d'Argentine.

> À tous les niveaux du gouvernement, ont été constituées des instances de participation composées des autorités élues, des représentants du régime dépendant et des représentants de la société dans le domaine territorial de chaque niveau du gouvernement, étant régis par les principes démocratiques. Dans ces instances, la participation se fait pour : 1) Élaborer des plans et des politiques nationales, locales et sectorielles entre les gouvernements et la citoyenneté ; 2) Améliorer la qualité de l'investissement public et définir les agendas de développement ; **3 Élaborer les budgets participatifs des gouvernements** [surligné par nous] ; 4) Renforcer la démocratie avec des mécanismes permanents de transparence, reddition de comptes et contrôle social ; 5) Promouvoir la formation citoyenne et impulser des processus de communication. Pour l'exercice de cette participation, se sont organisés des audiences publiques, des inspections, des assemblées, des conseils populaires, des conseils consultatifs, des observatoires et d'autres instances promouvant la citoyenneté. (Équateur, 2008, *ibid*)[210]

Le dispositif rendant constitutionnelle la participation citoyenne, et notamment le BP, est complété par la « *Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social* », mise en vigueur en 2010, assurant les droits de la participation et définissant les formes de son exercice dans le pays. Le titre VII de la loi, intitulée « *De los Presupuestos Participativos* », définit dans les articles 66 à 77 le BP, ses caractéristiques, son articulation avec les plans de développement, les procédures pour son élaboration et son caractère obligatoire. Plus particulièrement, l'article 71, intitulé « L'obligation du Budget Participatif » énonce que :

> C'est un devoir pour tous les niveaux du gouvernement de formuler les budgets annuels articulés aux plans de développement dans le cadre d'un appel ouvert à la participation des citoyens et des organisations de la société civile. De même, ils sont obligés de donner des informations et de rendre des comptes sur les résultats de la mise en application du budget. La non application de ces dispositions entrainera des responsabilités à caractère politique et administratif (Équateur, 2010, p. 34)

Ce dispositif normatif rend le BP obligatoire pour toutes les municipalités et prévoit aussi des sanctions à caractère politique et administratif pour celles qui n'appliquent pas la loi. L'effet immédiat prévu après la création de cette norme est une diffusion massive du BP

[210] Constitution de la République de l'Équateur.

en Équateur, dont les conséquences ne pourront être évaluées que sur le long terme, dans quelques années.

## Conclusion

Les dynamiques qui ont entrainé la diffusion du BP dans les Andes ont été multiples et ont étroitement combiné les niveaux locaux, nationaux et internationaux. La juxtaposition de Villa El Salvador et de Cotacachi nous a permis d'observer un certain nombre de similitudes, bien que les deux contextes soient différents. Villa El Salvador et Cotacachi ont bénéficié d'une forme de « culture participative » présente avant la mise en œuvre du BP. La première ville comptait sur une expérience d'autogestion accumulée pendant plusieurs années et la seconde avait déjà les *Mingas* et l'AUCC. Chacun des deux cas est représentatif de la première génération de transferts du BP dans les Andes – transferts qui deviendront internationalement célèbres. L'objectif de ce chapitre a été de reconstruire la trajectoire de la diffusion, de façon à mettre en lumière ce processus complexe, dans lequel les individus et les institutions (locales et internationales) interagissent pour permettre l'adoption du BP au niveau local ainsi que son transfert à l'échelle nationale.

L'action des individus a été déterminante dans l'adoption du BP au niveau local et national, et l'intervention des institutions a été fondamentale. À Villa El Salvador, Michel Azcueta a inauguré et encouragé le thème de la participation, tandis que Martin Mumar a adopté le BP, en s'inspirant de l'expérience de Porto Alegre. Les ONG comme DESCO ont secondé le processus à Villa El Salvador. Dans le cas de Cotacachi, Auki Tituaña a joué un rôle important dans le transfert du modèle, et la mobilisation de la société civile a été fondamentale. Ces maires ont été des « ambassadeurs du BP ». Comme on l'a vu tout au long de ce chapitre, il existait des revendications de la société civile organisée en Assemblées d'Unité Cantonale, agissant alors comme **un mécanisme d'induction dirigée**.

Dans chacun des deux cas, l'adoption s'est faite avec le PGU-ALC comme médiateur. Notons par exemple l'action d'Yves Cabannes dans l'orientation des autorités locales ainsi que dans la promotion de connections entre les individus et les institutions latino-américaines. Le coordinateur du PGU-ALC a donc été un « ambassadeur » du BP. De même, dans le cas du transfert à l'échelle nationale péruvienne, Becerra, l'ancien maire d'Ilo,

a favorisé la création de la loi, en se déplaçant d'une institution locale vers une institution nationale et en jouant lui aussi un rôle d' « ambassadeur » du BP.

La circulation internationale et interne des individus, dans les différents niveaux de l'État (local/national), est un mécanisme qui, au Pérou, a facilité le transfert à l'échelle nationale, au travers de l'adoption de la loi sur le BP. Toujours au Pérou, le transfert à l'échelle nationale a également bénéficié du renouvellement politique – un mécanisme qui s'est mis en place avec le remplacement de membres du gouvernement national après la chute de Fujimori. Dans ce contexte de « traumatisme » du fait des problèmes de corruption au sein du gouvernement, la possibilité d'introduire des innovations politiques est dès lors devenue possible. L'Équateur a également connu ce mécanisme, qui s'est mis en œuvre lors du changement de politique au sein de l'État, avec la Constitution, ce qui a ouvert un espace pour que le BP devienne une loi et soit constitutionalisé.

Dans les deux cas étudiés, l'organisation d'évènements a favorisé la construction et l'expansion de réseaux. Les évènements sont importants dans la mesure où ils activent le mécanisme du *networking*, permettant la construction de relations entre les municipalités qui facilitent l'échange de diverses idées et techniques de gouvernance participative présentes en Amérique Latine. En 2000, secondée par le PGU-ALC, Villa El Salvador a accueilli le premier Séminaire International sur la Démocratie Participative. Dans le cas péruvien, un important évènement a aussi été identifié dans le mouvement de transfert à l'échelle nationale, dans lequel l'ONG Foro Ciudades por la Vida a été essentielle pour organiser l'évènement qui a permis d'ajouter des voix et des forces conduisant à la création de la loi nationale.

La conjugaison du **mécanisme de suivi externe** réalisé par les institutions internationales avec le **mécanisme de construction** de l'image de prestige par le biais de l'attribution de prix aux expériences a joué un rôle très important. De fait, les prix internationaux ont conféré un statut d'exemplarité à chacun des deux cas et ont mis en lumière le BP. Cotacachi, par exemple, est devenue une référence en matière de BP multiethnique et pluriculturel. Le mécanisme de **coopération** internationale a également participé à mettre en lumière ces expériences et à les maintenir en marche. Ce dernier a aussi permis de renforcer les expériences ainsi que leur internationalisation. En effet, dans le cas de Cotacachi, les relations avec les programmes de coopération tels que le Programme URB-AL, de même que le financement reçu de la part des institutions internationales, a facilité la promotion de l'expérience et l'obtention de ressources.

Au-delà des institutions internationales, les institutions de l'État ont également été centrales. Au Pérou, le ministère de l'Économie et des Finances a élaboré un modèle d'application du BP pour l'ensemble du pays et a établi des formes d'articulation avec les différents niveaux de planification. Le **mécanisme du leadership** a également été activé dans le cas péruvien, dès lors que le pays est devenu pionnier au niveau mondial en faisant du BP une loi. L'Équateur, parmi d'autres exemples en Amérique Latine, a pris la même direction, en s'inspirant de l'expérience péruvienne.

Avec la loi nationale, le **mécanisme d'induction** coercitive a intensifié l'adoption du BP dans la région. La loi en vigueur au Pérou a entrainé la mise en place de plus de 1800 expériences. En Équateur, où il existait déjà un certain nombre d'expériences en 2009[211], à partir de la promulgation de la loi, toutes les municipalités ont dû adopter le BP. Avec l'institutionnalisation de ce mécanisme, la région andine devient très probablement celle qui connait la plus grande concentration d'expériences de BP dans le monde. Face au nombre si important d'expériences concentrées dans un contexte géographique traversé par la Cordillère des Andes, le défi actuel est de contrôler la qualité et le bon fonctionnement de ces BP.

[211] Un rapport de l'UN-Habitat de 2009 recense près de 30 expériences (UN-Habitat, 2009, p. 25).

| **Mécanismes** | Cotacachi | Équateur | Villa El Salvador | Pérou |
|---|---|---|---|---|
| **Induction 1 (Dirigée)** | AUCC<br>PGU-ALC | | | ONG<br>Forum<br>USAID |
| **Induction 2 (Coercition)** | | Constitution | | Loi nationale |
| **Construction** | Prix ONU-Habitat Dubaï (2000) | | Principauté des Asturies de Concordia ; Ville Messagère pour la Paix – ONU (1987) | |
| **Formation** | PGU-ALC<br>GIZ | | DESCO | |
| **Suivi externe** | PGU-ALC<br>Agences de coopération espagnoles et allemandes | | PGU – ALC | |
| ***Networking*** | Participation à différents évènements sur le BP, avec Auki Tituaña | | I[er] Séminaire International sur le Budget Participatif (2000) | Budget Participatif et gouvernements locaux |
| **Coopération Internationale** | URB-AL | | | |
| **Renouvellement politique** | Maires indigènes | Constitution, Gouvernement Correa | | Période post-Fujimori, Gouvernement Alejandro Toledo |
| **Circulation institutionnelle** | | | | Maires – Congrès |
| **Leadership** | | | | Leader |
| **Ascension en *scaling-up*** | | Constitutionnationalisation | | Création de la loi |

**Tableau 6.1**

# Chapitre VII :

## Semer dans le désert :

## la diffusion en Afrique Subsaharienne entre coopération internationale et développement des territoires

> « Nous sommes arrivés à un point de non-retour dans l'expansion des Budgets Participatifs en Afrique »
>
> *Yves Cabannes* [212]

### Introduction

En arrivant en Afrique, le BP était déjà dans une phase avancée de son processus de circulation internationale. On peut situer le premier pas de l'introduction du BP en Afrique au moment de la réalisation du Sommet de l'Africités – la grande rencontre des autorités locales de la région, qui a eu lieu en 2003, à Yaoundé, au Cameroun. À ce moment-là, quatorze années étaient déjà passées depuis le début de l'expérience à Porto Alegre, et le prix de l'ONU, qui avait fait du BP une « bonne pratique », avait déjà sept ans. De même, le FSM entrait dans sa quatrième édition. Par ailleurs, en 2003, le Réseau-9 du programme URB-AL de l'Union Européenne avait été approuvé et ses activités étaient sur le point de commencer l'année suivante. Lorsque le dispositif arrive sur le continent africain, le BP était déjà légitime et reconnu dans le monde entier, se trouvant dans un processus d'internationalisation et, plus précisément, dans la phase dite de *spillover* (ou débordement), dans un mouvement de diffusion massive, comme nous l'avons décrit dans le Chapitre V.

[212] Intervention à l'Africités, à Dakar, en décembre 2012.

Le Sommet d'Africités a lieu tous les trois ans et réunit un grand nombre d'autorités locales de la région, y compris des autorités venant d'autres continents. Lors de la septième édition de l'événement, tenue en 2012 à Dakar, au Sénégal, les expériences du BP avaient incroyablement augmentées. En l'espace d'une dizaine d'années, le peu d'expériences du BP mises en œuvre lors de la Conférence de Yaoundé en 2003 a atteint le nombre de 162. En outre, des pays comme le Cameroun, Madagascar, le Mozambique et le Sénégal développaient des projets pour élargir le BP auprès de leurs gouvernements locaux, avec l'objectif, à court terme, de le faire adopter par des centaines de municipalités[213]. En 2012, la perspective déclarée pendant l'Africités était de multiplier ce chiffre par six, dans les dix années à venir.

L'Afrique est un continent politiquement instable et institutionnellement fragile, où il y a peu de démocraties, et celles-ci ont du mal à se consolider. L'une des personnes interrogées compare la tentative de mise en place du BP dans la région nord de l'Afrique à l'action de semer dans un « désert démocratique ». Cette expression peut également être utilisée pour l'Afrique Subsaharienne. En effet, le dernier gouvernement du Sénégal a été largement accusé de corruption ; à Madagascar, en 2009, un coup d'État a fait monter un régime autoritaire au pouvoir ; et, trois ans plus tard, au nord de la République Démocratique du Congo, un groupe de guérilleros a pris d'assaut la région du Kivu, ce qui a fragilisé la légitimité du gouvernement élu. Tous ces pays connaissent d'importantes expériences de BP, avec des cas emblématiques et des prix internationaux. En dépit de cette situation d'instabilité au somment du gouvernement, les BP se sont donc maintenus aux niveaux infranationaux.

Le processus d'appropriation du BP dans le continent a été hétérogène. Les pays ont adopté des modèles différents. Un ensemble de cas a intégré les Technologies de l'Information et de la Communication. Des hybrides sont apparus, notamment en Afrique anglophone (Shall, 2005 ; Sintomer ; Herzberg ; Allegretti, 2010 ; Porto De Oliveira, 2013). L'héritage historique, politique et administratif a contribué à cette diversité. En Afrique francophone, l'appropriation a été intense (Kanoute, 2013), tandis qu'elle a été plus faible en Afrique lusophone (Dias, 2013).

La diffusion du BP en Afrique Subsaharienne présente une dynamique caractérisée par un mouvement impliquant la présence essentielle d'agents externes, c'est-à-dire des individus et des institutions internationales. La vague d'adoption est traversée par un

[213] Madagascar, par exemple, envisage d'élargir le BP à 300 municipalités.

ensemble d'individus liés au mouvement municipaliste international et, plus particulièrement, à sa ramification en Afrique. Ensuite, la participation de spécialistes du BP, faisant partie d'institutions comme les ONG régionales, accélère la dissémination de l'expérience dans le continent. Enfin, la coopération internationale, par l'intermédiaire des agences de coopération des États et des Organisations Internationales, finance les projets, promeut le BP et offre des formations pour les cadres de la région, facilitant ainsi les processus d'adoption du dispositif.

Au début des années 2000, un groupe d'individus a semé l'expérience dans le continent, notamment lors de la participation aux grandes rencontres comme l'Africités. L'expansion vertigineuse du BP s'est faite grâce à l'action des institutions internationales et d'un ensemble de catalyseurs régionaux. Les transferts dans le continent africain présentent diverses spécificités par rapport aux expériences latino-américaines. Comme nous le verrons tout au long de ce chapitre, les différences ne se situent pas seulement au niveau institutionnel ou à celui de la société civile, mais surtout au niveau des acteurs et des processus de transfert.

Un ensemble de mécanismes a été identifié dans le processus de diffusion du BP en Afrique Subsaharienne. Le mécanisme de traduction a été présent dans la mesure où le BP avait une connotation plus technique que politique. L'induction et la coopération sont des mécanismes qui ont opéré de façon imbriquée, car les ressources internationales de la coopération ont été indispensables pour que les expériences de BP soient mises en place. Le *networking* a eu lieu dans les rencontres internationales, quand les cadres africains ont rencontré les brésiliens et ont transféré le BP dans leurs pays. La formation a joué un rôle central, car l'Afrique comptait très peu de cadres spécialisés en matière de BP, pouvant mettre en place les expériences. Dès lors que les experts deviennent plus nombreux, la possibilité de reproduire le BP augmente.

La diffusion en Afrique représente une étape essentielle dans le processus de circulation internationale, car le BP n'a pas seulement un impact important dans le continent mais aussi une tendance à augmenter de manière surprenante dans la région. Ce processus s'inscrit dans la deuxième génération de l'expansion des BP, émergeant suite aux expériences latino-américaines et européennes, et va de pair avec la prolifération de politiques de gouvernance participative en Asie.

Ce chapitre a une double ambition : monographique et analytique. Il est monographique par la description du processus de diffusion du BP en Afrique Subsaharienne, dont les recherches sont encore rares dans la littérature internationale. Il est analytique par la reconstruction du processus de diffusion internationale du BP dans la région, de 2003 à 2012,

allant du mouvement régional à des cas illustratifs de mouvements spécifiques de transferts : en Afrique du Sud, à Madagascar et au Mozambique. Les cas ont été choisis de façon à illustrer le processus de transfert en Afrique lusophone, francophone et anglophone. Le chapitre est divisé en deux parties, la première traite de la diffusion régionale et la deuxième des transferts spécifiques.

## 7.1. La diffusion régionale du BP en Afrique Subsaharienne

« Tu dois planter pendant un bon moment,
c'est un désert démocratique »[214]

*Un consultant international*

« Le Budget Participatif est une chose divine »

*Yvette Ayiss, maire de Yaoundé - 5*

Aujourd'hui, le BP est présent dans de nombreuses villes d'Afrique, avec différentes structures administratives et divers héritages coloniaux[215]. Dans cette partie, le processus de diffusion régionale est retracé à partir d'un ensemble d'événements qui ont encouragé la diffusion, et d'organisations qui ont accéléré l'adoption du BP dans la région –, ainsi que de projets de coopération internationale.

### 7.1.1 L'état du BP en Afrique Subsaharienne

En Afrique, comme partout ailleurs dans le monde, l'intensité du BP varie considérablement d'un pays à l'autre. Il existe de nombreuses expériences qui se présentent comme des BP, mais qui en réalité ne sont que de simples processus de consultation dans le débat budgétaire. Les rapports techniques sur la région de l'Afrique Subsaharienne (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2010 ; Shaw, 2008), les interventions de spécialistes

[214] Extrait d'un entretien réalisé avec un consultant international sur les BP au nord de L'Afrique.
[215] Deux études, produites par le GTZ et la Banque Mondiale ont fait une enquête et un résumé du BP en Afrique (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2012 ; Shall, 2005).

locaux au cours d'événements internationaux et les entretiens que nous avons réalisés soulignent chacun l'existence de trois niveaux d'expériences : un centre de pratiques avancées, un autre d'expériences en développement, puis un dernier ensemble d'expériences plus limitées de BP. Les expériences les plus avancées se trouvent au Cameroun, à Madagascar, au Sénégal et, dans une moindre mesure, au Mozambique, avec les développements récents à Maputo et l'expérience pionnière à Dondo.

L'Afrique francophone a été très réceptive à la mise en place du BP, Dans certains pays, l'accroissement du dispositif a été exponentiel. À titre d'exemple, au Sénégal, la création d'une loi nationale pour le BP a été proposée. Le 28 avril 2012, le *Quotidien d'Information Générale le Matin* a publié une déclaration du Ministre des Collectivités Locales et de la Décentralisation du Sénégal, Aliou Sow, disant que « le budget participatif est une option du gouvernement ». Cette initiative a été retenue car les spécialistes avaient suggéré que cela pouvait être une étape très importante et que le pays n'était pas encore prêt à élargir le BP et à en assurer la qualité[216]. De son côté, après le succès du projet pilote, promu par la Banque Mondiale, de mise en place du BP dans neuf municipalités, Madagascar a aussi envisagé d'élargir les expériences du BP dans des centaines de collectivités territoriales[217]. En parallèle, on trouve des expériences émergentes et des tentatives de mises en place du BP dans d'autres pays, où des formations ont été réalisées, comme c'est le cas en Mauritanie, au Mali et au Burkina Faso.

En Afrique lusophone, le BP se répand timidement, avec des expériences essentiellement au Mozambique et au Cap Vert. Dans ce dernier pays, l'Association portugaise In Loco a joué un rôle important dans la formation technique de cadres ainsi que dans le développement de modèles du BP dans un petit groupe de municipalités, avec le soutien du Fond pour la Bonne Gouvernance de l'ONU (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2012, p. 49). Au Mozambique, diverses municipalités ont déjà mis en place, avec un certain nombre de difficultés, des formes de BP et de gouvernance participative, après l'expérience pionnière de Dondo, à la fin des années 1990. Selon Nguenha ([s/d], p. 9), en 2001, cinq municipalités (Cuamba, Montepuez, Metangula, Mocípboa da Praia et l'Ile du Mozambique) ont démarré des expériences de BP avec le soutien de la Coopération Suisse, mais ces pratiques sont entrées dans un mouvement de reflux dès lors que le soutien international s'est arrêté.

[216] Entretien réalisé avec un spécialiste, à Dakar, en 2012.
[217] Interventions de la délégation malgache à l'Africités et entretiens réalisés à Dakar, en 2012.

L'Afrique est également à un stade d'innovations associées au BP. La Banque Mondiale, par exemple, a investi des fonds et de l'énergie dans des projets pilotes de BP avec l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). Un des cas les plus éloquents est celui du Sud-Kivu, en République Démocratique du Congo[218]. La combinaison entre technologie et gouvernance participative se retrouve aussi au Cameroun et au Kenya, ayant chacun créé un circuit interne de transferts, notamment entre Yaoundé 6 et Nairobi. Le dispositif mis en place dans la capitale du Kenya, par l'intermédiaire de la *National Taxpayers Association*, s'est inspiré de l'expérience camerounaise et a compté sur le soutien technique de l'ASSOAL Pour le Développement Local[219]. Il s'agit d'un mouvement de transferts internes et de circulation de consultants. De même, il y a des projets pilotes de la Banque Mondiale, orientés vers la construction du BP en tant qu'étape pour la modernisation de la structure de gouvernance locale des municipalités, comme c'est le cas de Maputo et des communautés rurales de Madagascar dans lesquelles ont récemment été découvertes des ressources minières, ou encore d'autres collectivités[220].

Les expériences de l'Afrique anglophone sont plus singulières, du fait de leur héritage historique et des structures politico-administratives. À quelques exceptions près – comme Makhado en Afrique du Sud, où le BP a émulé le modèle de Porto Alegre –, les pays anglophones ont mis en œuvre des processus de planification participative et de participation dans le débat budgétaire, constituant ainsi des expériences hybrides (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2012 ; Shall, 2005).

[218] Entretiens réalisés à Dakar, en 2012. Voir aussi, World Bank. http://www.worldbank.org/en/news/2012/09/10/participatory-budgeting-an-experience-in-good-governance. Consulté en octobre 2013.
[219] Intervention d'Hellen Nyawaira Muchunu (Coordinatrice Régionale de la NTA) à l'Africités de Dakar, en 2012 ; et entretien réalisé avec Jules Dumas (ASSOAL), à Dakar, en 2012.
[220] Entretiens réalisés à Dakar, en décembre 2012.

### 7.1.2. L'Africités : la porte d'entrée

> « Ce n'est pas une question d'importation de modèle, c'est faire participer le citoyen [...]. Cet outil-là a effectivement démarré au Brésil […], [mais] le principe général de la participation des populations est un principe universel. Ce n'est pas un modèle en tant que tel […], c'est la mise en place de ce principe en tant que modèle. »
>
> *Jean Pierre Elong M'Bassi (2009)*[221]
> *(Secrétaire Général de la CGLUA)*

La rencontre de l'Africités a été un espace important pour la diffusion du BP, entre autres politiques publiques, dans la région. L'événement est essentiellement une rencontre régionale d'autorités locales[222], mais son chemin croise d'autres événements de portée mondiale comme le Forum Urbain Mondial, dont nous avons parlé plus haut. La première édition de l'Africités s'est tenue en 1997, puis il a ensuite été réalisé tous les trois ans. Avec l'apparition de la branche régionale de la CGLU (Cités et Gouvernement Locaux Unis) en Afrique (CGLUA), l'Africités a progressivement pris plus d'ampleur[223]. Selon Jean Pierre Elong M'Bassi, secrétaire général de la CGLUA[224], la rencontre organisée à Yaoundé en 2003 a constitué le point de départ du processus de diffusion du BP. D'après lui, « c'est à cette occasion que les jeunes maires africains, aspirant à tisser des liens plus étroits avec la société, ont décidé d'adopter le BP »[225]. Il existe un lien entre ce Sommet africain et le Forum Urbain Mondial (FUM). En 2004, lors de l'édition de Barcelone, « un réseau d'universitaires, d'ONG et de municipalités » a fait une session sur le thème du BP[226]. Le FUM est réalisé par

[221] Entretien réalisé avec Jean Pierre Elong Mbassy, à Belém, en 2009.
[222] L'Africités n'est pas destiné uniquement aux autorités locales ; il intègre aussi d'autres expressions politiques, comme des ministres, des représentants d'associations de la société civile, des cadres d'Organisations Internationales, des journalistes, des universitaires, ainsi que le secteur privé.
[223] Mais il existe aussi des réseaux opérant dans le continent et des expériences spécifiques du BP, soutenues par la coopération internationale.
[224] La CGLUA est une association de gouvernements infranationaux, créée dans le but de servir de porte-parole aux gouvernements locaux africains, pour la défense de leurs intérêts. Elle a été créée au début des années 2000, à partir de la fusion de trois associations de collectivités locales : l'African Union of Local Authorities (AULA), l'Union des Villes Africaines (UVA) et la section africaine de l'organisation lusophone des autorités locales, l'Union des Villes et Capitales Luso-afro-asiatiques (UCCLA). Sur la CGLUA, voir http://www.localafrica.org/pages/content/?language=FR&Id=24.
[225] Entretien réalisé à Belém, en janvier 2009.
[226] Olivio Dutra (PT), qui a mis en place le BP à Porto Alegre, était présent au FUM de Barcelone, alors qu'il

l'ONU-Habitat et a pour objectif de maintenir le débat sur les thèmes d'intérêt pour les collectivités territoriales, qui sont prioritaires dans l'agenda de l'ONU-Habitat. Il convient de rappeler que 2004 a été une année intense pour les actions internationales liées au BP. À Barcelone, il n'y a pas eu que le FUM, mais aussi la rencontre du FAL, qui est venue de Porto Alegre et du Forum Social Mondial, comme nous l'avons décrit dans le chapitre IV. Cette année-là, le FAL comptait des participants du Bénin, de la Côte d'Ivoire et de Tanzanie.

À la différence des rencontres de l'Habitat I à Vancouver, en 1976, et de l'Habitat II à Istanbul, en 1996, le FUM s'ouvre à d'autres événements proposés par des partenaires de cette agence de l'ONU, soit des ONG, des organisations communautaires, des chercheurs, ou même des entreprises (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2012, p. 46). En 2006, le BP prend plus d'ampleur, avec les sessions de formation et de sensibilisation, ainsi qu'avec la participation de représentants de l'Afrique. Comme le disent Sintomer, Herzberg et Allegretti (2012, p. 46) et comme nous avons pu le constater durant notre enquête de terrain, bien souvent, à l'Africités, comme au FUM, les organisateurs sont les mêmes.

Lors de l'édition de 2003 de l'Africités, il y a eu plusieurs tables rondes sur le BP. Plusieurs invités d'Amérique Latine sont venus à cette rencontre pour présenter leurs expériences du BP : des membres d'une délégation de Caxias do Sul (Brésil) et de Montevideo (Uruguay). Outre ces expériences, sont également venus des représentants de Saint-Denis (France) et de Nguediana (Sénégal). À ce moment-là, un ensemble d'expériences de participation existaient déjà en Afrique Subsaharienne, développées dans des collectivités territoriales, comme à Fissel (Sénégal) et à Dondo (Mozambique). Cette dernière municipalité a mis en place, en 1999, un modèle de planification participative, avec le soutien de la Coopération Autrichienne, devenant une référence nationale et internationale (Nguenha, 2009). Il s'agit en quelque sorte de processus autonomes de participation, qui n'ont pas tellement de contact avec les autres expériences dans le monde, mais seulement avec les ONG locales qui développent la partie technique du modèle du BP.

À l'instar d'autres espaces comme le FAL, les sommets de l'Africités sont devenus des espaces dans lesquels se mettent en place des articulations transnationales, s'établissent des agendas, s'exercent des pressions politiques et se renforcent des pratiques, des idées et des solutions pour l'action publique. Dans ces espaces, les relations internationales des villes se renforcent et les orientations de l'action publique transnationale se définissent.

---

était Ministre des villes au Brésil.

Au fil du temps, l'image du BP s'est construite et ses résultats positifs ont été divulgués à partir de cas spécifiques. Les pratiques réussies ressortent davantage. Il est important de souligner le succès du BP dans les différentes tables rondes de l'Africités de 2012, avec plus d'une centaine de participants à la table principale[227]. De même, dans les documents de présentation du sommet africain, le BP apparait comme une « bonne pratique » et comme la politique publique la plus répandue en Afrique (Africités, 2012).

La légitimation des expériences se fait de façon plus visible par le biais de l'attribution des mentions de « bonnes pratiques », comme ce fut le cas à l'Africités, en 2009. Il existe un processus d'évaluation par des spécialistes qui accordent cette mention. Outre le fait d'attirer l'attention sur des expériences peu connues, cela ouvre aussi la voie à de nouvelles pratiques ou à la consolidation de pratiques en cours.

Si la rencontre de Yaoundé est considérée comme un premier pas dans le processus de diffusion du BP en Afrique, une autre rencontre de taille a eu lieu dix ans plus tard à Dakar, au Sénégal. Il s'agit du VI$^{e}$ Sommet de l'Africités, réalisé en 2012, dans lequel le nombre d'expériences dépassait déjà la centaine et la perspective présentée lors de l'événement était de passer, dans les trois années à venir, à 300 collectivités locales dans 40 pays africains (Africités, 2012, p. 10). On peut constater un accroissement des interventions et des sessions sur le BP. Si, lors de l'événement en Namibie, un seul élément important a été présenté – la Déclaration de Victoria Falls –, au fil des éditions, le prix de « bonne pratique » a été mis en place, les sessions se sont diversifiées, avec, par exemple, la session organisée par la Banque Mondiale sur le BP et les TIC, pendant la rencontre qui a eu lieu au Sénégal. Il y a également eu un rapprochement entre l'Amérique Latine et l'Afrique, avec notamment un accord de coopération internationale signée entre deux municipalités. Les expériences européennes n'ont pas été présentées cette année-là, mais des représentants de l'OIDP de Barcelone étaient tout de même présents. La grande nouveauté a été le lancement de l'Observatoire International de la Démocratie Participative en Afrique.

[227] Source : observation participante.

| Ville/Pays | Eléments d'évolution du BP à l'Africités | Année |
|---|---|---|
| Windhoek/ Namibie | Déclaration de Victoria Falls : signature et engagement. | 2000 |
| Yaoundé/ Cameroun | Session organisée par le PGU-ALC, avec l'ASSOAL et le MDP ; | 2003 |
| | Intervention des représentants des expériences de :<br>Caxias do Sul (Brésil) ;<br>Montevideo (Uruguay) ;<br>Saint-Denis (France) ;<br>Nguediana (Sénégal).<br>Première lettre de coopération pour le BP en Afrique. | |
| Nairobi/Kenya | Participation de plus de 100 personnes dans les sessions du BP ; | 2006 |
| | Présence des maires de :<br>Dondo (Mozambique) ;<br>Matam (Sénégal) ;<br>Batcham (Cameroun) ;<br>Mutokol (Zimbabwe). | |
| Marrakech/Maroc | Interventions non identifiées.<br>Prix : Antananarivo – 6 (Madagascar) | 2009 |
| Dakar/Sénégal | Plusieurs sessions sur le BP :<br>CGLU Afrique – Budgets Participatifs ;<br>Session sur la participation des habitants et la citoyenneté promue par la Slum Dweler International/Budget Participatif[228] ;<br>Lancement de l'Observatoire International de la Démocratie Participative en Afrique[229] ;<br>Session sur les TIC promues par la Banque Mondiale. | 2012 |
| | Intervention des représentants des expériences de :<br>Dondo (Mozambique) ;<br>Guarulhos et Porto Alegre (Brésil) ;<br>Ampassi Nahampoana (Madagascar) ;<br>Yaoundé -5 et Yaoundé-6 (Cameroun) ;<br>Rufisque Est (Sénégal). | |
| | Lancement de la Lettre Africaine de Participation Citoyenne ;<br>Accord de coopération en matière de BP entre une ville latino-américaine et une ville africaine (Porto Alegre et Yaoundé-5);<br>Prix : Ampasy Nahampoana (Madagascar) | |

**Cadre 7.1 :** Évolution des activités liées au BP à l'Africités[230].

Les événements interrégionaux ont aussi contribué au rapide processus de diffusion. En 2008, dans la région de Durban, une grande rencontre a été organisée par le *Municipal Development Partnership*, avec le soutien de la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds, comme nous l'avons déjà mentionné dans le Chapitre V. L'événement de Durban est une étape importante dans ce processus. À cette occasion, au-delà des spécialistes qui

[228] La table principale sur le BP comptait entre 150 et 200 participants.
[229] Il compte sur la participation de 155 individus venus d'Europe, des États-Unis, d'Amérique Latine et d'Afrique. Source : OIDPA.
[230] Source : élaboration propre, basée sur les informations collectées pendant la recherche de terrain, l'analyse de documents, et complétées à partir de Sintomer, Herzberg et Allegretti (2012).

forment le noyau du BP au FUM et à l'Africités, des acteurs régionaux d'Amérique Latine, d'Europe et d'Asie se sont réunis. L'événement a offert une formation à divers cadres d'Afrique. Étaient présents des spécialistes d'Amérique Latine, notamment du CIGU et de Belo Horizonte. L'événement a rassemblé des expériences et des spécialistes de plusieurs régions du monde, renforçant des liens transnationaux auparavant absents. Dans nos entretiens réalisés avec des cadres techniques et des politiciens de différentes villes – sur les cas de Cotacachi en Équateur, de Maputo au Mozambique, et de Belo Horizonte au Brésil – l'évènement de Durban est toujours mentionné [231]. L'une des personnes clés dans l'internationalisation du BP de Belo Horizonte décrit ainsi le processus de rapprochement avec l'Afrique :

> J'ai rencontré Jorge Matovu lors du Forum Social Mondial, et il se peut que son nom était déjà apparu quelque part, […] on a fait connaissance peut-être en 2008, lors du Forum Social Mondial de Porto Alegre. Belo Horizonte était déjà connue pour son importance, comme vous l'avez dit, notamment lors d'un projet qui comptait sur la participation de la Banque Mondiale, l'idée était d'établir un réseau africain de Budget Participatif. J'y suis donc allée pour partager l'expérience du réseau brésilien et collaborer à la structuration du réseau africain du Budget Participatif […]. On est donc parti là-bas. Le séminaire a eu lieu à Durban, en 2008 ou en 2009, […] c'était un espace aussi très important pour établir des projets de coopération. Une fois de plus, la ville de Belo Horizonte, et d'autres villes du monde. Maputo apparaît à ce moment-là dans un projet de coopération internationale bilatérale entre Belo Horizonte et Maputo […], avec pour résultat de ce projet de coopération le lancement d'un guide, appelé « Le Budget Participatif, pas à pas » […], l'idée n'était pas d'avoir un petit modèle, mais plutôt une réflexion pour d'autres municipalités souhaitant instituer le Budget Participatif, ce qu'elles devaient prendre en considération avant d'entamer le processus.[232]

La différence entre l'Africités et l'atelier de Durban est que, dans ce cas, l'événement portait spécifiquement sur le BP. La dimension de la formation technique était présente dans cette rencontre, par la présentation des premiers résultats de partenariats sur le BP en Afrique et la création de nouvelles coopérations transnationales entre l'Afrique et l'Amérique Latine, telles que l'accord signé entre la mairie de Belo Horizonte et celle de Maputo pour le

[231] Une partie des personnes interviewées – des cadres techniques et politiques de villes d'Afrique du Sud, du Brésil, d'Équateur, de Madagascar, du Mozambique, du Portugal et du Sénégal – ont participé à l'événement.
[232] Entretien réalisé avec Ana Luiza Nabuco, à Belo Horizonte, en 2013.

transfert de connaissances en matière de BP, ainsi que les relations tissées avec le RBOP[233]. Cette rencontre marque la trajectoire du BP dans la région, créant de nouveaux agendas de coopération et montrant les chemins à suivre pour la participation et l'importance de cette dernière.

La signature des protocoles de coopération, l'engagement de nouveaux partenaires et la légitimation de pratiques sont des éléments qui contribuent au processus. En Afrique, les événements principaux ont été les éditions successives de l'Africités et l'atelier organisé par le MDP-ESA, avec le soutien de la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fond. Cependant, un ensemble d'événements infrarégionaux ou mondiaux, réalisés dans le continent, ont aussi eu lieu tout au long du processus, contribuant à la diffusion, à divers degrés. Le FSM de Nairobi et le FAL, qui l'a accompagné, sont des exemples d'évènements ayant servi de diffuseurs, de par leur taille et leurs affinités avec les idéaux du BP.

### 7.1.3. La coopération internationale : construire les institutions à partir des territoires

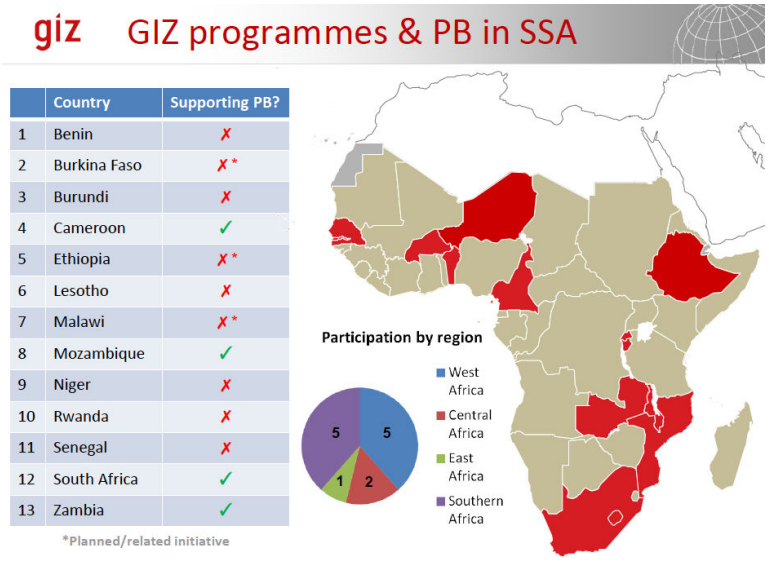
> D'après le représentant de la Banque Mondiale, Victor Vergara, la définition de toute assistance technique internationale commence par le critère de la participation. Il raconte que, mardi dernier, il a rencontré 15 ministres d'Afrique, pour parler de Porto Alegre et « de la façon dont le Budget Participatif constituait le début d'une forme de dialogue et de connaissance qui devait s'accroître ».
>
> *Jornal do Comércio* (1999)[234]

Les Organisations Internationales et les Agences nationales de Coopération Internationale (telles que l'allemande, la suisse, l'espagnole, la danoise et la norvégienne) sont de grands bailleurs de fonds pour la diffusion internationale en Afrique Subsaharienne, soit par le biais de soutiens directs avec des projets propres, soit par le financement de projets d'ONG – surtout les catalyseurs régionaux –, soit encore par la promotion d'événements.

[233] Analyse du Protocole Officiel concédé par la mairie de Belo Horizonte.
[234] *Jornal do Comércio*, " Séminaire débat participation populaire ", Porto Alegre, 11/11/1999.

La coopération venant des Agences de Coopération Internationale (ACI) repose sur le financement de quelques expériences du BP dans la région et offre du soutien pour les événements[235]. L'OI et l'ACI s'associent parfois pour réaliser des projets communs sur le BP, à l'instar du projet pilote développé par la Banque Mondiale en partenariat avec la Coopération Suisse, à partir du programme de la *Technical Assistance on Social Accountability* à Madagascar (World Bank, 2010). La coopération allemande mérite une attention particulière car elle est présente dans 13 pays de la région, avec des projets de BP dans quatre de ces pays : Cameroun, Mozambique, Afrique du Sud et Zambie. Comme nous le verrons dans la partie suivante, la coopération allemande est essentielle dans le transfert du BP à Makhado, en Afrique du Sud.

**Image 1 : Programmes de la GIZ et BP en Afrique Subsaharienne**




Source : Présentation GIZ, Laura Gruenewald ; Terence Smith "GGA Sector Network Conference" 27/10/2011, Maputo

La promotion du BP par les Organisations Internationales fait partie d'agendas institutionnels plus larges, souvent liés à la promotion de la transparence, de la bonne gouvernance et du renforcement de la société civile. L'action de l'ONU en Afrique se fait de

[235] L'Organisation hollandaise de Solidarité Internationale (SNV), incorporant la participation dans sa mission, a conseillé les collectivités locales du Benin à les adopter, par exemple, à Adjarra.

manière ponctuelle, par la production de matériels techniques et l'appui financier pour les expériences spécifiques du BP, encourageant la mise en place de ces dernières à l'intérieur de leurs priorités. L'UN-Habitat se trouve parmi les agences les plus impliquées dans le BP, bien que l'Unicef se soit engagée dans les projets du BP au Cap Vert, comme mentionné plus haut, et au Sénégal avec le BP pour les enfants (Unicef, s/d).

En Afrique, la littérature technique a joué un rôle important dans le déploiement des BP. Pour sa part, la production intellectuelle a été limitée[236]. Avec la promotion de l'UN-Habitat, deux manuels ont été élaborés dans le même but, pour deux contextes différents (l'Afrique francophone et le sud et l'est de l'Afrique), devenant des références pour la mise en place du BP. « Le Budget Participatif en Afrique : Guide pour la formation en pays francophones » a été élaboré par l'Enda-TM et « Participatory Budgeting in Africa : A Training Companion with cases from Eastern and Southern Africa » a été réalisé par le MDP-ESA. Il s'agit de deux guides distincts qui prennent en considération les spécificités de chaque contexte de décentralisation en Afrique.

> **Personne interrogée** : Au moment où il a fallu élaborer le guide du Budget Participatif, on a dit aux gens « vous nous avez dit que c'est ça le Budget Participatif, mais nous on ne connaît pas le Budget Participatif, envoyez-nous quelqu'un qui connaît le Budget Participatif, pour qu'il vienne, qu'on travaille, et qu'on puisse capitaliser ». Donc, ils nous ont envoyé Yves [Cabannes]. En fonction de ce que nous avions comme matériaux, on a travaillé ensemble pour élaborer le guide […]. L'appui, il l'a fait avec nous et le PDM [Municipal Development Partnership (MDP-ESA)], le PDM qui est au Zimbabwe, à Harare […].
>
> **Enquêteur** : C'est à dire qu'Enda et le PDM ont fait le guide ?
>
> **Personne interrogée** : Nous le guide francophone et le MDP le guide anglophone […] ; chacun a son guide. Le contexte de décentralisation en Afrique francophone est différent du contexte de décentralisation en Afrique anglophone […], on a préféré qu'il y ait deux guides complétement différents, en s'appuyant sur les contextes […]. Il faut dire qu'après les choses sont allées très vite.[237]

[236] Contrairement à l'Amérique Latine et l'Europe, qui ont réalisé un grand nombre de travaux dans le cadre de la littérature intellectuelle, l'Afrique a peu de bibliographie. Dans cette région, l'implication des centres de recherche et des universités dans le BP est également limitée.
[237] Entretien anonymisé réalisé avec un consultant international, à Dakar, en 2012.

Les actions de la Banque Mondiale en Afrique Subsaharienne suivent également les orientations d'agendas plus larges et s'appuient sur les bureaux régionaux comme institutions de soutien[238]. Une partie des actions de cette institution dans la promotion du BP est réalisée dans des régions où il existe déjà des projets en cours. Dans ces cas-là, la politique de gouvernance participative est un instrument complémentaire pour assurer le meilleur développement local possible, suivant les orientations de la Banque Mondiale. Au Mozambique, comme nous le verrons dans la prochaine partie, ainsi qu'à Madagascar et en République Démocratique du Congo, les projets suivent cette même orientation.

Les projets de cette nature constituent également des points de rencontre et de connexion entre les différents acteurs. Lors du processus d'élaboration du manuel, l'entretien mentionné suggère qu'Yves Cabannes a été appelé pour aider dans cette élaboration. C'est à ce moment-là que s'est fait le premier contact entre le coordinateur de l'ENDA-TM et le spécialiste français[239]. Ils vont alors collaborer dans l'organisation des tables rondes des événements de l'Africités.

Contrairement aux cadres des ONGI régionales, les cadres de la Banque Mondiale sont composés de techniciens affectés dans plusieurs secteurs et bureaux, de consultants régionaux, ou de spécialistes de la gouvernance participative et du BP. Dans certains cas, les consultants externes sont les cadres des ONGI, ayant de l'expérience dans le BP, tandis que les autres sont des généralistes de la région. Comme nous l'avons mentionné, la Banque Mondiale a été responsable de l'organisation de l'une des grandes conférences thématiques sur le BP en Afrique, qui a eu lieu à Durban, en 2008. L'événement a été fructueux et a permis de déclencher le BP dans la région, ainsi que de mettre en relation plusieurs acteurs et expériences.

### 7.1.4. Catalyseurs de la diffusion : de Dakar à Harare, en passant par Yaoundé

L'action d'un ensemble d'individus et d'institutions a été importante pour la diffusion du BP en Afrique Subsaharienne. Si les événements sont des moments ponctuels dans le temps, les actions des opérateurs de transferts sont constantes tout au long du processus. Les spécialistes, les techniciens des gouvernements locaux, les Organisations Internationales, les Organisations Non-Gouvernementales, les universités, et autres, ont tous contribué à la

[238] Entretien anonymisé réalisé avec un consultant international, à Dakar, en 2012.
[239] Entretien réalisé avec Bachir Kanouté, à Dakar, en 2012.

dissémination du BP dans la région. Au-delà de ces acteurs, un ensemble d'organisations spécialisées dans le BP mobilisent des fonds, agissent dans le transfert de connaissances et encouragent l'adoption du dispositif. À partir de la recherche de terrain menée en 2012, il a été possible d'identifier trois organisations : l'ASSOAL pour le développement local, au Cameroun, dont Jules Dumas – qui, comme on l'a vu dans la Chapitre IV, a fait partie du réseau DRD – est l'un des principaux cadres engagés pour le BP ; l'Environnement et Développement du Tiers-Monde (ENDA/Ecopop), au Sénégal, dans lequel est présent Bachir Kanouté ; le Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa (MDP-ESA), au Zimbabwe, qui compte avec l'expertise de George Matovu[240].

Les ONG régionales reflètent l'intense travail des individus pour le BP. Il s'agit donc d'institutions dont le travail avec le BP est fait, au fil des années, par un petit groupe de spécialistes. Ceux-ci opèrent comme des diffuseurs directs ou des formateurs de techniciens. Dans certains cas, l'action des institutions est fortement orientée par le directeur ; il est alors difficile d'identifier les véritables responsables des actions. En effet, les institutions cessent parfois d'exister, comme ce fut le cas du PGU-ALC, mais les individus poursuivent leur travail, le plus souvent dans d'autres institutions. Dans l'entretien réalisé avec Jaime Vasconez, le rôle du CIGU dans le BP en Afrique Subsaharienne apparait de façon claire :

> J'ai réussi de 2005 à 2010. Nous avons réussi à ce que le CIGU soit toujours en marche, et ce grâce à trois éléments. Le premier a été l'appui d'un collègue d'Habitat qui nous a encouragés depuis Nairobi pour mettre au point les budgets participatifs en Afrique, de 2005 à 2008. Rafael Tuts a été le conseiller du PGU au niveau international et il est ensuite devenu directeur, de ce qu'on appelle *Urban Branch* de toute la structure d'Habitat […]. Il occupait le poste à ce moment-là, c'est-à-dire qu'il a pris la décision de promouvoir les Budgets Participatifs en Afrique. Au départ, il a organisé un séminaire régional sur les Budgets Participatifs, auquel il m'a invité. Nous avons travaillé là-bas avec des délégués de 30 ou 40 municipalités de toute l'Afrique, à Nairobi. Il y a une publication sur ce séminaire et on a pris la décision de motiver la mise en place des Budgets Participatifs en Afrique et ça s'est concrétisé. Cela a dû avoir lieu en 2004 ou 2005 et, en quelques années, en 2007, ça s'est fait, et ils nous ont contactés – la CIGU – pour une sorte de coaching […] du processus du Budget Participatif, pour travailler avec deux ONG africaines ; l'une d'elles a son siège au Zimbabwe [et l'autre est l'Enda Ecopop au Sénégal]. Nous avons travaillé avec eux et ils ont réalisé un manuel en français et en anglais sur les budgets participatifs.

[240] Le MDP-ESA est l'une des institutions principales qui émerge du PGU en Afrique Subsaharienne.

> Yves Cabannes a été au Sénégal […]. C'est un sujet qui nous tient à cœur et nous avons pu faire la publication.[241]

Le rôle joué par chacune de ces organisations régionales a été essentiellement de fournir l'assistance technique et pratique aux nouvelles expériences, de faire des manuels de mise en place du BP, d'exercer des pressions politiques internes pour impulser le développement du BP au niveau national, d'organiser des sessions et des ateliers sur le BP lors d'événements internationaux et de créer des réseaux transnationaux. Dans chacune de ces institutions, il y a des personnes spécifiques qui sont responsables du BP. Ce sont des grands spécialistes régionaux. Ce sont eux qui circulent en offrant des cours de formation, en évaluant et en diffusant le BP dans le continent – un travail qui exige des déplacements constants.

Les individus et les institutions se mélangent, comme une nébuleuse, jouant des rôles difficilement identifiables – la plupart du temps imprécis et se confondant – dans la diffusion du BP. L'action des ONG régionales se confond fréquemment avec celle d'un protagoniste. Les individus sont ceux qui mobilisent leurs forces, préparent des sessions dans les événements, mettent en contact les personnes et les organisations, cherchent des fonds pour financer les projets et assurer l'avenir des expériences. Cet élément émerge clairement à partir de l'observation participante des événements, des entretiens et des lectures de divers documents. En donnant une formation technique, ils jouent le rôle de passeurs d'expériences (Bunce et Wolchik, 2009). L'une des personnes interviewées affirme qu'une grande partie de son travail consiste à faire du *lobby* sur les décisions politiques des États et des Organisations Internationales.

Dans le processus de circulation du BP, les individus dépensent beaucoup d'énergie. Tout cet effort apparait dans les événements qui ont eu lieu en l'espace d'un an à Porto Alegre (Metropolis, 11/2011), à Naples (Forum Urbain Mondial, 8/2012), ou encore à Dakar (Africités12/2012), ainsi que dans les entretiens et les multiples rencontres qui se sont succédé tout au long des missions de recherche sur le terrain, menées durant cette thèse.

Les voyages de formation ont permis à diverses municipalités de créer des contacts et/ou d'approfondir leurs expériences du BP, ainsi que de gagner progressivement plus d'autonomie. Les expériences malgaches, par exemple, ont été produites grâce aux formations offertes par l'organisation locale « Programme d'Appui au Développement Rural

[241] Entretien réalisé avec Jaime Vásconez, à Quito, en 2012.

(SAHA) » et par l'organisation « Enda Ecopop » qui a envoyé l'un de ses plus grands spécialistes, Bachir Kanouté, pour faire la formation. Celui-ci affirme que 60% de son temps de travail consiste en la réalisation de formations, offrant des cours dans 13 pays, et le processus a impliqué 234 conseillers spécialisés dans le BP en Afrique francophone[242]. Les expériences mozambicaines ont reçu l'appui du MDP-ESA – une organisation jouant un rôle de catalyseur dans la région. De même, le modèle adopté à Nairobi, au Kenya, s'est inspiré de l'expérience du Cameroun[243].

L'un des techniciens d'Enda Ecopop informe qu'il a profité d'une de ses visites au Mali pour organiser une conférence publique et présenter le BP comme un instrument de la démocratie participative. Après sa présentation, il a reçu une invitation de la coopération suisse pour intervenir à Sikasso, dans la région de Koutiala, et à Madagascar, dans un projet de la Banque Mondiale offrant du soutien technique. D'après lui :

> dans les forums internationaux, j'ai toujours porté la parole de l'Afrique. Ça m'a conduit à voyager dans plusieurs pays, en termes d'intervention internationale. Je suis beaucoup intervenu dans d'autres pays pour présenter aux autorités étatiques ce qu'est un Budget Participatif, ce que ça peut leur apporter, surtout dans un contexte où on dit que la décentralisation est en avance […], dans des contextes où il faut promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance ; donc j'ai fait beaucoup d'interventions dans ces pays-là […]. Quand je suis intervenu au Mali pour la première fois c'était dans le cadre d'un projet que moi j'avais et qui n'avait rien à voir avec le Budget Participatif ; j'ai profité de ce séjour pour animer une conférence publique […] où l'on a invité différentes catégories d'acteurs : dans le cadre d'une approche de gouvernance, je voulais leur présenter le Budget Participatif comme outil de la démocratie participative. Ensuite, la coopération suisse a souhaité que je revienne pour l'accompagner dans une région, c'est la région de Sikasso et plus précisément de Koutiala. Par contre, pour Madagascar c'est différent : pour Madagascar, en réalité ce que je pense c'est que la Banque Mondiale a entendu parler de ce que nous étions en train de faire dans le cadre du Budget Participatif et, en 2008, quand on a eu cette grande conférence [à Durban], la Banque Mondiale nous a impliqués pour que l'on organise la conférence pour l'Afrique Francophone et, de là, on a eu le lien avec Madagascar.[244]

La personne interrogée raconte aussi qu'elle a pu rassembler des fonds de plusieurs sources, à savoir, de l'ONU, de l'Union Européenne et de la coopération canadienne, pour

[242] Entretien réalisé avec Bachir Kanouté, à Dakar, en 2012
[243] Entretien anonymisé réalisé avec un consultant international, à Dakar, en 2012.
[244] Entretien réalisé avec Bachir Kanouté, à Dakar, 8 décembre 2012.

réaliser un processus de transfert interne du BP de Matam, au Sénégal, vers neuf autres municipalités du pays. Des spécialistes travaillant dans les institutions spécialisées hors d'Afrique – comme le CIGU en Équateur, présenté dans le Chapitre VI, et l'Association In Loco, au Portugal – ont également été importants dans la formation de spécialistes du BP en Afrique. À partir de la connaissance accumulée avec le PGU-ALC et l'URB-AL, Jaime Vázcones et Yves Cabannes (quand le CIGU existait encore) ont offert l'appui technique aux premières générations d'expériences en Afrique. Le travail a ensuite été mené par les spécialistes des institutions jouant un rôle de catalyseurs. Pour sa part, Nelson Dias, de l'ONG portugaise In Loco, a contribué à l'introduction des BP au Cap Vert et à la redéfinition du BP à Maputo.

## 7.2 Quatre cas de transferts spécifiques

La deuxième partie de ce chapitre traite des micro-dynamiques du phénomène de circulation internationale du BP : les transferts. Il s'agit de cas représentatifs de la réalité des BP en Afrique, mais qui n'ont été que marginalement traités, voire mis à l'écart, par la littérature. Voici les collectivités territoriales en question : Fissel au Sénégal, Ampasy Nahampoana à Madagascar, Maputo au Mozambique, et Makhado en Afrique du Sud.

### 7.2.1. Fissel

Au Sénégal, le processus de décentralisation a été un élément central dans l'émergence du BP. Contrairement à une grande partie des pays africains qui ont tout récemment développé des structures légales pour la décentralisation, le Sénégal a enclenché en 1972 un processus allant dans ce sens, devenant ainsi une exception dans le continent. La création des communautés rurales remonte aux années 1970 et s'est faite progressivement, pendant environ dix ans. La politique de décentralisation a ouvert la voie à la participation citoyenne (Gaye, 2001). La communauté rurale de Fissel a été l'une des premières à s'être installée dans le pays.

En 2003, deux expériences de BP ont été lancées au Sénégal : une à Fissel et l'autre à Ndiaganiao. Fissel se trouve dans la région de Thiès, à environ 100 kilomètres de Dakar. La communauté rurale est composée de vingt-huit hameaux et d'environ 34 000 habitants. Ville

singulière au Sénégal, Fissel a une longue tradition de mobilisations sociales ; c'est par exemple ici qu'est apparue la première radio communautaire du pays, en 1996 (Sintomer, Herzberg et Allegretti, 2012, p. 48), mise en place par des organisations de base. Avant la mise en œuvre du BP, un programme de renforcement de la participation citoyenne avait déjà été initié en 2001(Gaye, 2005, p. 1). Le BP a été introduit par l'ONG locale Innovation Environnement Développement Afrique (IED) dans le cadre d'un partenariat avec l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED), avec le programme « Réussir la décentralisation », pour un ensemble de pays de la région aride, à l'ouest de l'Afrique.

L'initiative vient de la société civile locale, par l'intermédiaire d'une organisation appelée Regroupement Communautaire pour le Développement (Recodef), qui demande l'évaluation de la participation des citoyens dans le processus de décentralisation et de développement local (Gaye, 2008, p. 10). La partie technique est développée par l'IED, qui, entre 2003 et 2004, coordonne la mise en place du BP. Le transfert se fait de façon indépendante. Dans le contexte sénégalais, l'expérience de Fissel devient importante car, en plus d'être un cas pionnier, le BP a été mis en place dans une communauté rurale.

### 7.2.2 Ampasy Nahampoana

L'entrée du BP à Madagascar s'est faite en 2004, avec l'expérience pionnière dans la commune d'Ambalavao, de la région d'Analamanga, menée par une ONG locale, SAHA, financée par la coopération internationale, suivie par un ensemble de projets pilotes promus par la Banque Mondiale. Madagascar est un pays marqué par sa géographie qui le différencie du reste du continent, du fait de la méga-biodiversité et de la présence de grandes zones rurales. Héritier du patrimoine colonial français, le pays rentre récemment dans un processus de décentralisation, avec le soutien de la Banque Mondiale (Amis de la Terre, 2012). Les premières expériences du BP font partie de ce processus et se font en parallèle à la découverte de grandes réserves de ressources naturelles dans le pays, notamment les minerais[245].

Entre 2006 et 2008, la Banque Mondiale a préparé le terrain à Madagascar pour entamer un ensemble d'actions dans le cadre du Programme d'Assistance Technique et

[245] *Cf.* rapport Les Amis de la terre, 2012.

d'*Accountability Social* (TASA), dont le résultat a été la mise en place de projets pilotes de BP dans neuf communautés territoriales. L'action se développe en partenariat avec l'Agence de Coopération suisse et l'ONG locale SAHA, qui ont été chargées d'offrir l'assistance technique. L'ONG SAHA deviendra une spécialiste du BP dans le pays. Les projets sont des expériences mises en place dans des communautés territoriales marquées par une forte présence de minerais récemment découverts et dans d'autres où il n'y a pas de ressources.

L'action de la Banque Mondiale fait partie de trois projets plus larges de coopération avec le gouvernement de Madagascar, qui sont respectivement le Programme pour la Gouvernance des Ressources Minières (PGRM), le Projet pour la Gouvernance Institutionnelle (PGDI2) et les Projets Intégrés de Croissance (PIC) (World Bank, s/d, p. 9). Le spécialiste des BP, Bachir Kanouté, a été contacté par la Banque Mondiale pour organiser la conférence pour l'Afrique francophone. C'est à ce moment-là que s'établie la relation avec Madagascar. L'État venait de signer un accord pour la transparence des industries d'exploitation des ressources naturelles[246], obligeant ces dernières à verser une partie de leurs bénéfices à l'État, qui les reverserait aux communautés territoriales. Une insécurité pesait sur la transformation qui était en train de se produire, c'est-à-dire par rapport aux villes avec de très faibles recettes et qui allaient voir ces dernières augmenter considérablement.

En 2009, la stabilité politique de Madagascar a été menacée par un coup d'État qui a fait monter au pouvoir un régime dictatorial. La crise politique, qui était déjà apparente à la fin de 2008, a nui aux projets de mise en place du BP, car une bonne partie des bailleurs de fonds ont retiré leurs prêts, ce qui a donc réduit le montant des ressources disponibles, ainsi que le nombre de facilitateurs travaillant pour le projet (World Bank, sd, p. 12). Dans ce contexte, les communautés ont dû trouver des solutions pour poursuivre les expériences du BP. Parmi les neuf communautés rurales qui ont participé au programme, se trouve celle d'Ampasy Nahampoana, une région de 8938 habitants, dont l'expérience est exemplaire à Madagascar et qui, rappelons-le, a reçu le prix lauréat de l'Africités de 2012.

À l'époque, la maire d'Ampasy Nahampoana, Rondramala Sylviane Hortencia Andriamahasoro, élue en 2007, se montrait déjà très intéressée par le développement local, ce qui a accéléré le processus (World Bank, 2011, p. 81). La communauté d'Ampasy Nahampoana fait partie de celles qui ont trouvé des gisements miniers sur son territoire. Avec le début de son mandat en 2008, la Maire s'est engagée dans le BP au travers d'une expérience internationale, avec l'atelier organisé par la Banque Mondiale à Durban. Dès lors,

[246] Entretien réalisé avec Bachir Kanouté, à Dakar, en 2012.

elle a introduit une forme expérimentale de BP dans sa municipalité[247]. Le PGRM a contribué à l'amélioration de la dimension technique du dispositif et Bachir Kanouté a réalisé une formation technique.

### 7.2.3 Maputo

« Celui qui a inventé le BP avait une idée fantastique en tête »
*Fonctionnaire municipal, Maputo*

Comme nous l'avons vu dans le Chapitre IV, parmi les divers acteurs impliqués dans la diffusion du BP, se trouve la Banque Mondiale. La promotion du dispositif par cette institution s'est faite au travers de diverses agences et programmes, et a suivi l'orientation de plus d'un agenda. Dans certains cas, sa présence en Afrique a été une condition pour le « coup d'envoi » des processus du BP et de son développement. Dans les paragraphes suivants, nous présenterons les cas de deux municipalités, où la Banque Mondiale est directement impliquée dans les processus de mise en place et de révision du BP.

Étant la capitale du Mozambique, la ville de Maputo est un cas particulier de processus de transfert du BP. En Afrique, peu de capitales ont mis en place ce dispositif. Parmi celles-ci se trouvent un ensemble de districts de Yaoundé, au Cameroun, ainsi qu'Antananarivo, à Madagascar. Le Mozambique est un pays où les conditions d'extrême pauvreté sont frappantes. En dépit de cette situation, de 1994 à 2007, le pays a enregistré un taux moyen de croissance économique de 8%[248]. Les municipalités mozambicaines ont été créées en 1997 et les premières élections ont été réalisées l'année suivante. Les villes jouent un rôle important dans la consolidation de la démocratie, car ce sont les seuls gouvernements locaux élus.

Selon la Banque Mondiale, l'héritage colonial a laissé les institutions avec peu de capacités de fonctionnement, avec une structure organisationnelle faible et avec peu d'infrastructure. Cette situation s'est améliorée ces dix dernières années en termes de qualité de gouvernance locale (World Bank, 2009). Le Mozambique est l'un des pays africains avec

[247] Entretien anonymisé réalisé à Dakar, en 2012.
[248] Cf. World Bank, consulté le 11 avril 2013 : http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/MOZAMBIQUEEXTN/0,,menuPK:382142~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:382131,00.html

la plus grande population urbaine, 36% des habitants vivant dans les villes et ce chiffre pouvant atteindre 60% en 2030 (Nations Unies, *Cf.* World Bank, 2009). Le budget des municipalités – équivalant en moyenne à 12US$ par habitant – est également limité, étant insuffisant pour financer les services et les activités à la charge de la Mairie.

Le BP est apparu au Mozambique avec les premières expériences au nord de Maputo, dont la ville de Dondo, dans la région de Beira. La coopération internationale a créé des mécanismes pour encourager l'expansion du BP dans le pays. Par exemple, les coopérations suisse et allemande ont fait de gros efforts en ce sens. Il convient de souligner que la coopération allemande ne travaille pas de façon homogène dans tous les pays, mais valorise des projets selon chaque région et intérêts. À ce titre, au Mozambique, son action en faveur du BP a été importante alors qu'en Afrique du Sud il ne s'agissait que d'une action ponctuelle.

Le BP a été introduit à Maputo par Eneas Comiche, économiste et représentant du Front de Libération du Mozambique (Frelimo), élu maire de la municipalité en 2003. Au Mozambique, il existe deux grands partis politiques dont les origines viennent de la guerre civile mozambicaine, qui a eu lieu entre 1976 et 1992. L'un d'eux est le Frelimo, qui est à la présidence du pays, et l'autre est la Résistance Nationale Mozambicaine (Renamo). Au début des années 1990, Comiche a été ministre des Finances, après avoir été Président du Conseil d'administration de la Banque Internationale du Mozambique. Lorsque Comiche intègre la mairie de Maputo, il a déjà en tête un projet plus large pour la mise en place d'une politique participative : le PROMAPUTO. Le BP faisait partie de la stratégie de la municipalité et, en 2008, il a été mis en place, fortement inspiré du modèle de Porto Alegre[249].

Depuis 2004, le Maire aspire à élargir le dialogue avec la société, par le biais de divers canaux. À ce moment-là, se faisaient déjà des rencontres et des visites du chef de l'exécutif municipal aux autres municipalités, ainsi que des réunions avec différents groupes sociaux (économique, politique et social), des rassemblements populaires, ou encore des médiations avec les citoyens (le cabinet du médiateur). L'introduction de canaux de participation a atteint son point d'orgue en 2008, avec le PROMAPUTO. Le BP a alors été mis en place avec une équipe centrale composée de cinq à sept personnes très motivées, mais avec peu d'expérience technique dans le domaine de la gouvernance participative, ce qui a rendu difficile la planification de la construction du dispositif de participation sur le long terme.

[249] Divers entretiens réalisés à Maputo, en novembre 2012.

Le mouvement de mise en place s'est fait du haut vers le bas, c'est-à-dire qu'il est parti d'une initiative politique de la municipalité, qui maintient un large pouvoir sur le BP, en présidant le processus. Lors de la phase préparatoire, des délégations de Maputo ont fait des voyages de formation sur le BP. L'une des premières a été à Porto Alegre. Un des cadres de la Mairie, engagé dans le BP, a participé à l'atelier de formation de Porto Alegre, promu par la Banque Mondiale, en 2006. Les voyages de formation ont contribué à l'élaboration de la première version du BP à Maputo. Selon les dires de l'un des cadres, le modèle du BP de Maputo a été « très ambitieux » dès le début[250]. Suite à l'alternance politique au somment de l'exécutif, le BP a été interrompu, sans même avoir terminé les travaux qui avaient été prévus (Nguenha, [s/d], p. 9)[251]. À partir des difficultés survenues avec le BP et de l'impasse dans laquelle se trouvait la municipalité, la Banque Mondiale a entamé un projet pour poursuivre le BP. À Maputo, le modèle du dispositif a été revu à partir de 2010 avec le soutien des consultants externes et, de nos jours, il est à nouveau en marche.

### 7.2.4 Makhado

« Au fond de mon cœur, je crois au BP »[252]
*Fonctionnaire de la coopération internationale*

En Afrique du Sud, les premières élections démocratiques des gouvernements locaux ont eu lieu en 1994. Marquée par l'héritage du régime de l'Apartheid, la participation sociale a été limitée. À partir des années 2000, a été mis en place un nouveau système de budget et de planification au niveau local, invariable et obligatoire, appelé « Integrated Development Planning », par l'intermédiaire du « Municipal Systems Act » (MSA). Plusieurs années plus tard, l'évolution progressive de ce dispositif normatif a entrainé l'introduction d'un système définissant les deux budgets et la planification, en fonction de cycles annuels (Smith, 2004).

Dans l'élaboration de la législation pour les gouvernements locaux en Afrique du Sud postapartheid, un ensemble de dispositifs, comme la Constitution de 1996, le MSA et le « Municipal Finance Act » (2003), prévoyait la participation des communautés dans les

[250] Entretien anonymisé réalisé avec un fonctionnaire municipal, à Maputo, en 2012.
[251] Entretien anonymisé réalisé avec un fonctionnaire municipal, à Maputo, en 2012.
[252] Entretien anonymisé, réalisé avec un fonctionnaire d'ONG, à Johannesbourg, en 2012.

affaires d'intérêt public – participation obligatoire dans le cas du budget (Smith, 2004, p. 17). Toutefois, les municipalités promouvaient la participation au budget de façons très variées. Qui plus est, selon Terence Smith (2004), les problèmes de participation ont été multiples, à l'instar de la difficulté d'accès et de compréhension des dimensions techniques du budget de la part des citoyens.

Malgré les limites des processus de participation sociale dans les débats budgétaires en Afrique du Sud, un ensemble de cas emblématiques est apparu, aujourd'hui connus partout au monde, à l'instar de ceux des municipalités d'Ekhurhuleini, aux environs de Johanesburg, et d'eThekwini, aux alentours de Durban[253]. La ville d'eThekwini est la deuxième plus grande ville d'Afrique du Sud, avec à peu près trois millions d'habitants. Il s'agit d'une municipalité avec des ressources importantes, au vue de la situation en Afrique du Sud. Dans cette région, a eu lieu le séminaire mentionné plus haut sur le BP, dans la ville de Durban, organisé en 2008 par le MDP-ESA, avec d'autres partenaires. Cela a été un élément qui a contribué à l'internationalisation du BP de cette municipalité.

L'expérience du BP à Makhado n'a pas été un cas de planification et de budget participatif, mais plutôt une expérimentation suivant la ligne du BP du modèle de Porto Alegre. Il s'agit là du premier cas de ce type. Le BP de Makhado est né de l'initiative conjointe de trois institutions, dont l'action a été fortement marquée par l'action individuelle de ceux qui travaillaient dans le processus de transfert : l'ONG Planact, l'Agence de Coopération Allemande (GIZ) et la municipalité de Makhado. L'idée de mettre en place une expérience du BP plus dense et profonde en Afrique du Sud est apparue au FUM de 2010, lorsque deux spécialistes participaient aux tables rondes sur le BP, organisées dans l'événement qui s'est tenu à Rio de Janeiro[254].

Makhado est une petite municipalité rurale d'environ 500 000 habitants, située dans le district de Vhembe, dans la province de Limpopo (à environ 400 kilomètres de Johannesburg, en direction du Zimbabwe). Un rapport publié par l'ONG IDASA avait déjà indiqué Makhado comme une ville engagée dans les processus participatifs ainsi que dans la consultation des leaders communautaires et des organisations, pour l'amélioration de la formulation de ses politiques publiques. La ville a donc été considérée comme adéquate pour devenir un projet pilote de BP pour deux raisons : d'une part, « la municipalité était déjà engagée dans un processus pour essayer d'augmenter significativement sa performance en termes de participation publique et d'allocation budgétaire », et d'autre part, « la municipalité

[253] Voir World Bank (2005) ou Sintomer, Herzberg et Allegretti (2012).
[254] Entretiens réalisés avec Terence Smith, vidéoconférence, à Johannesburg/Pretoria, en novembre 2012.

était activement engagée dans un projet visant à déterminer les perceptions de ses habitants de façon à identifier les priorités spécifiques à améliorer » (Good Governance Learning Network, 2012, p. 89).

À Makhado, le processus de transfert a été organisé au niveau technique par Planact, avec le soutien du GIZ et l'appui politique de la municipalité. Mike Makwela raconte qu'il a écouté des spécialistes comme George Matovu et Giovanni Allegretti pour réfléchir à la meilleure façon de mettre en place le BP à Makhado. D'après Makwela :

> J'ai eu la chance de participer à quelques présentations. Vous connaissez ce type appelé George Matovu du Zimbabwe ? [...] Lui aussi est un spécialiste du BP. Il a écrit le Manuel du BP [...]. George Matovu est venu en Afrique du Sud, il a été invité par une ONG (Build Environment Support Group) et j'ai participé à cet atelier [...] à Durban. Ils l'ont invité parce qu'ils souhaitaient mettre en place le BP dans leur municipalité. Moi j'ai aussi participé à sa présentation [celle de Giovanni Allegretti] [...]. Il nous a donné des conseils, mais nous a surtout appris à mettre en place le BP.[255]

Le projet s'est fait en trois phases : la première a été préparatoire ; la deuxième consistait en la mise en place ; et la troisième était l'évaluation. La première phase a consisté essentiellement en l'élaboration du modèle du BP, qui s'est transformé en une émulation simplifiée du modèle de Porto Alegre. Outre le dessin, un processus de formations des leaders du BP a été mis en place, comprenant la rédaction de manuels : l'« Implementation Handbook » et le « Facilitator Guide » (Good Governance Learning Network, 2012. p. 90).

Le BP ne s'est pas fixé à Makhado. Après un changement politique à la Mairie, l'expérience s'est arrêtée. Aujourd'hui, le destin du BP à Makhado est toujours incertain. En dépit de la suspension du BP, les entretiens faits en Afrique du Sud et les documents consultés disent que l'expérience continue sur une bonne voie. Le cas de Makhado révèle que la volonté politique est un élément déterminant dans l'entrée de l'expérience dans une impasse.

[255] Entretien réalisé avec Mike Makwela, à Joanesburg, en 2012.

## Conclusion

Les premières traces de l'existence du BP trouvées en Afrique remontent aux rencontres de l'Africités, notamment à l'événement de Yaoundé, en 2003. Au cours de cette même année, la loi nationale a été approuvée au Pérou. Le FSM était dans sa troisième édition. En Amérique Latine, il existait différentes expériences du BP et les événements internationaux sur le thème étaient fréquents. En Europe, un ensemble de villes pionnières avaient adopté le BP et des réseaux transnationaux militaient déjà en faveur de ce thème, comme le DRD. Le PGU-ALC a joué un rôle essentiel dans l'organisation, avec d'autres institutions présentes à un panel de l'Africités de Yaoundé, créant des relations entre les autorités locales latino-américaines et celles d'Afrique.

Dans les cas observés en Afrique Subsaharienne, les autorités locales ne se démarquent pas dans le processus de diffusion régionale comme des Ambassadeurs du BP. La volonté politique est une condition nécessaire à la mise en place des expériences, mais elle n'est pas suffisante. À Maputo, malgré la volonté politique de l'ancien maire, est survenue une difficulté technique de l'équipe pour développer le BP, qui, après une période d'impasse, a été repris avec l'appui de la Banque Mondiale. À Makhado, en dépit de la combinaison de l'appui technique de la Planact et de la GIZ, un changement politique au cœur du gouvernement a mis le BP en suspens. Concernant le Sénégal, l'intention du ministre de l'Intérieur de faire du BP une loi nationale, annoncée dans la presse, a été abandonnée.

Les acteurs principaux ont été des spécialistes tels que Bachir Kanouté et Jules Dumas, en Afrique francophone, George Matovu en Afrique anglophone, et Nelson Dias en Afrique lusophone. En effet, au milieu des années 2000, est apparu un groupe de spécialistes en matière de BP en Afrique Subsaharienne. Il s'agit de techniciens travaillant dans des ONGI, se déplaçant constamment à l'étranger pour réaliser des formations. Ce sont des opérateurs de transferts qui ont les connaissances techniques sur le BP. Les relations avec l'Amérique Latine sont importantes pour le transfert de connaissances. Les déplacements à l'étranger des représentants de municipalités, comme Belo Horizonte et Porto Alegre, ainsi que des ONGI telles que le CIGU, et, à l'inverse, les déplacements des Africains vers le Brésil, ont contribué à l'échange entre les deux régions.

Les relations avec des réseaux antérieurs, comme celles de Jules Dumas avec la DRD, ont facilité la diffusion au Cameroun et dans d'autres municipalités d'Afrique Centrale. Le mécanisme du *networking* a été présent, notamment dans ce cas précis. Dans l'ensemble de la

région, le *networking* s'est fait progressivement, comme on a pu le constater avec les événements régionaux sur le BP, dans lesquels la participation a augmenté de façon exponentielle. Les municipalités comme Dondo, au Mozambique, étaient déjà présentes dans les événements internationaux présentés dans les chapitres précédents. Le cas de Makhado est également révélateur de cela, car le FUM de Rio de Janeiro, en 2010, apparait comme le point de départ propulsant l'expérience en Afrique du Sud.

Les cours de formation constituent aussi des mécanismes qui accélèrent le processus de diffusion, dans la mesure où ils permettent de former de nouveaux cadres d'ONG et des gouvernements locaux pour travailler avec le BP. De fait, les experts en BP en Afrique Subsaharienne étaient peu nombreux et essentiellement concentrés au Sénégal, au Cameroun et au Zimbabwe. Une fois que de nouveaux cadres et des ONG ont été formés, la possibilité de reproduire les expériences a augmentée. Les formations ont eu lieu dans des *workshops* internationaux, beaucoup d'entre eux financés par l'ONU et la Banque Mondiale, avec le soutien de différentes Agences de Coopération Internationale, comme au séminaire de Durban, en Afrique du Sud, qui a connecté des cadres africains et latino-américains. La formation a aussi aidé à amener le BP en Afrique Centrale, au Mozambique et à Madagascar. Le cas de l'ONG SAHA illustre bien ce phénomène.

Les institutions, locales ou régionales, dans lesquelles les spécialistes travaillent, et les institutions internationales, sont toutes deux d'importants catalyseurs d'allocation de ressources et de promotion de rencontres, tandis que les Organisations Internationales et les Agences de Coopération sont importantes pour financer directement les expériences de BP. Présent dans de nombreux cas de la région, le financement externe est indispensable. Dans le cas de l'ONU-Habitat, on a pu identifier le caractère central de l'action d'un individu à Nairobi, Rafael Tuts, qui a lancé la coopération avec la CIGU et a promu un ensemble de formations sur le BP. La Banque Mondiale était également engagée dans les activités de rencontres et de formations. Ici, André Herzog a été choisi pour mener à bien la coordination de ces actions. La Banque Mondiale a aussi mené des projets pilotes dans plusieurs municipalités, s'associant parfois – comme ce fut le cas à Madagascar – à d'autres institutions, telles que la coopération suisse et l'ONG SAHA. Par ailleurs, elle a également réalisé du matériel technique et aidé les transferts, comme présenté dans les Manuels de Formation pour l'Afrique francophone et anglophone.

La traduction a également opérée en Afrique Subsaharienne. Dans la région, le BP a été essentiellement constitué d'un contenu technique, bien plus que politique – dans le sens d'une radicalisation de la démocratie. L'idée sous-jacente au BP correspond à celle d'un

instrument technique destiné à moderniser l'administration publique, par l'intermédiaire de la « bonne gouvernance », et cela se traduit par une forme de gestion des ressources publiques incluant la population, permettant ainsi la transparence des dépenses publiques et générant la confiance à l'égard des institutions politiques. Nous n'avons pas suivi d'expériences de radicalisation de la démocratie dont l'objectif aurait été de produire une transformation de la société. Le cas de Fissel, au Sénégal, qui comptait déjà une expérience importante avec la radio communautaire, a également reçu l'appui technique d'ONG locales. Cette tendance peut être associée à la présence de la coopération internationale dans une bonne partie des expériences et à l'absence des autorités locales agissant comme des « ambassadeurs » du BP.

L'Afrique Subsaharienne a ajouté un ensemble d'expériences solides. L'arrivée du BP en Afrique complète un mouvement triangulaire avec l'Amérique Latine et l'Europe. De nouveaux mécanismes de diffusion sont apparus en Afrique Subsaharienne, ainsi que de nouveaux acteurs et de nouvelles dynamiques. Les expériences du BP prévoient l'augmentation de leur nombre dans les années à venir. Les avancées en termes de qualité et de stabilité sont encore un défi, dont nous ne pourrons constater la réussite que dans les prochaines années.

| Mécanismes | Fissel | Makhado | Maputo | Ampasy Nahampoana |
|---|---|---|---|---|
| *Networking* | | FUM – Rio | Durban | |
| Formation | | Planact, GIZ | Banque Mondiale | Banque Mondiale, Enda, SAHA |
| Traduction | BP technique | BP technique | BP technique | BP technique |
| Coopération | | GIZ | Banque Mondiale | Banque Mondiale, Coopération Suisse |
| Induction | Expérience autochtone | GIZ, Planact | Banque Mondiale (Promaputo) | Banque Mondiale |

**Cadre 7.1.**

# Chapitre VIII
# Conclusion

## Introduction

Au fil de l'histoire, les principes, idées et modèles de la démocratie ont fait l'objet d'un vaste processus de fusion et de diffusion. Comme nous l'avons vu dans l'introduction, au cours des dernières décennies, les démocraties représentative, participative et délibérative sont devenues complémentaires dans de nombreux pays et ont été inclues dans différents espaces de décision politique. Ce processus n'a pas été linéaire et a été marqué par un certain nombre de conflits. Les querelles ont été de divers ordres. Des flux marqués par des avancées démocratiques se sont accompagnés de vagues de reflux caractérisées par des retours à des régimes autoritaires. Pour autant, en dépit de ces mouvements rétrogrades, la démocratie s'est étendue et consolidée dans beaucoup de pays du monde. Dans les pays démocratiques, les politiques de participation sociale présentes dans les processus décisionnels font partie d'une tendance à l'approfondissement de la démocratie.

En parallèle aux métamorphoses de la démocratie et à la création d'espaces participatifs, sont apparus de nouvelles études consacrées à la compréhension de ce phénomène en émergence. Comme nous l'avons évoqué dans l'introduction, les récentes recherches se sont dédiées à l'analyse des processus de participation et de délibération, à partir de différentes approches. Par ailleurs, ont également vu le jour des propositions à caractère positiviste (comme les travaux inspirés par Schumpeter) et des approches marquées par des positions explicitement normatives (telles celles de Pateman et de Barber). Ces dernières ont cherché à définir la manière dont la démocratie devrait se dérouler dans la pratique. Du point de vue du débat sur les processus participatifs et délibératifs, la discussion portait principalement sur les études des espaces en soi, les conditions nécessaires au succès des politiques participatives, l'efficacité des institutions de participation, etc. Les études sur le BP ont également fait partie de ces objets de recherche, mais la question de sa diffusion à l'échelle globale a été peu étudiée.

L'objet de cette thèse s'inscrit dans les études sur la diffusion des idées, modèles et principes des institutions de l'État, notamment sur la démocratie comme forme de gouvernement et, plus particulièrement, sur un modèle de démocratie participative : le BP. Il s'agit d'une étude traitant d'une politique de participation sociale qui a été développée dans un pays du Sud et qui a ensuite circulé de l'Amérique Latine vers l'Afrique Subsaharienne, en passant par l'Europe, pour arriver aujourd'hui aux États-Unis. Dans ce long et complexe processus, une attention toute particulière a été accordée à la dimension d'*agency* individuelle. Si beaucoup d'auteurs attribuent le succès et la diffusion du BP à des facteurs de dimension macro ou moyenne – comme les institutions internationales ou les réseaux –, dans cette recherche, il a été possible d'articuler les deux dimensions et d'approfondir davantage. Nous avons pris en compte les dimensions micro du mouvement de diffusion et nous avons identifié un ensemble d'individus opérant tout au long du processus : notamment les **Ambassadeurs de la participation**. Ont également été définis les mécanismes causaux qui ont facilité la diffusion internationale du BP.

Parmi les modèles de démocratie participative, le BP est actuellement celui qui a le plus attiré l'attention et qui a été le plus adopté au niveau global. Si, dans les débats sur le budget public, on peut identifier l'inclusion de la société comme fil conducteur du principe du BP, cela n'est pas le cas sur d'autres plans. Les modèles du BP varient, de même que ses instruments et les idéaux qui sont mis en œuvre par ceux qui le mettent en place. Au départ, le BP et le modèle de Porto Alegre étaient défendus par un ensemble de maires, de fonctionnaires de mairies et de militants pour la démocratie participative, en tant qu'instrument de radicalisation de la démocratie. En arrivant en Afrique, tous ces éléments avaient été transformés. Les Organisations Internationales ont fait la promotion de la mise en place du BP, partant bien souvent du principe selon lequel cette politique de participation sociale était un instrument de gestion publique municipale ou, pour le dire autrement, de « bonne gouvernance », capable de promouvoir la transparence, l'inclusion et le contrôle social. Certains des acteurs ont changé et l'objet lui-même a été modifié. C'est là une des caractéristiques des processus de diffusion : un mouvement continu de transformations. Et la démocratie fait partie de ce complexe de flux de fusion et de diffusion des idées, des principes et des modèles. Dans les prochains paragraphes, nous allons présenter une synthèse des avancées apportées par cette thèse et des nouveaux défis auxquels le champ des études sur la diffusion doit encore faire face, notamment en ce qui concerne la démocratie et les politiques de participation sociale.

## 8.1 Les limites de la recherche sur la diffusion internationale : clivages, concepts et théories

Dans les domaines des sciences politiques et des relations internationales, la littérature sur la diffusion internationale est vaste et très fragmentée. Il est important de rappeler que, durant les cinquante dernières années, les journaux internationaux des sciences politiques ont publié plus de 800 articles sur la diffusion des politiques publiques (Graham, Shipan et Volden, 2012) – la majorité d'entre eux ayant été publiés au cours des quinze dernières années. Cela se doit, en partie, à l'association de la littérature avec les objets d'étude et à l'absence de dialogue entre les différents domaines d'étude. Si nous ajoutons aussi la littérature sur les mouvements sociaux, on obtient une profusion non seulement en relation avec les différentes manières d'aborder le phénomène – qui cherchent à confirmer des théories ou à décrire des macro-processus –, mais aussi avec les terminologies stylisées, qui finissent par devenir du jargon de sous-champs de l'étude. Par conséquent, on se trouve face au problème suivant : d'un côté, en entrant dans le domaine des études, la nouvelle génération de chercheurs se trouve désorientée et, d'un autre côté, elle se sent poussée à adhérer à un courant ou à un autre : les études sur la diffusion ou les analyses du transfert, ou encore les méthodes quantitatives ou qualitatives, etc. S'il y avait davantage de dialogue et d'échanges dans le domaine, cela favoriserait sans aucun doute le potentiel heuristique des thèses sur la diffusion, ainsi que la réduction de la confusion en matière de terminologie, d'arguments et de perspectives.

Comme nous l'avons déjà souligné, la terminologie pour traiter du phénomène de la diffusion est très vaste. Des termes comme *lesson-drawing*, *bandwagon*, *benchmarking* font partie de plus d'une centaine de façons de désigner la diffusion de politiques publiques (Graham, Shipan et Volden, 2012, p. 891). Il s'agit de termes qui sont utilisés pour faire référence à des processus très similaires. Les vocables stylisés, comme le « *scaling-up* », la « cascade de normes » ou la « globalisation des guerres de palais », sont bien souvent réducteurs pour rendre compte de la réalité de la diffusion. De la même manière, les débats et la littérature sur les mécanismes de diffusion des politiques publiques peuvent parfois devenir excessivement spécifiques. Il est vrai que les formules stylisées sont utiles pour décrire des macro-processus, comme cela a été le cas dans le chapitre V, dans lequel a été utilisée l'idée de « cascade de normes » (Finnemore et Sikkink, 1998), pour expliquer le passage de l'entrée du BP dans l'agenda international vers sa diffusion massive. Toutefois, le processus est traversé par des micro-dynamiques, ainsi que par des circonstances préalables et postérieures,

dont la prise en compte est indispensable pour mieux comprendre la diffusion. Il est donc important de prendre en considération la dimension microsociologique du phénomène, de façon à pouvoir obtenir une lecture plus approfondie du processus.

Dans les sciences sociales, et notamment en sciences politiques, les mécanismes causaux sont à la mode pour accéder aux micro-fondements de la politique. En dépit des acquis obtenus en termes d'analyse, grâce à l'usage de la notion de mécanismes, ces derniers restent encore utilisés de façon inégale et appliqués de manière confuse par les différents auteurs. Le positivisme « mécaniciste » complique les recherches qualitatives qui sont traversées par la difficulté de trouver des éléments ayant des caractéristiques de nécessité ou d'exhaustivité. Plus encore, les mécanismes ont fonctionné pour des contextes isolés ; mais, lorsqu'on les applique à des contextes différents, ils se révèlent être, bien souvent, peu pertinents, ou ne produisent pas le même effet. Il n'y a pas seulement une confusion dans la définition des mécanismes, comme l'a montré Mahoney (2001), mais aussi une difficulté à les appliquer de façon cohérente dans l'étude de la diffusion.

La combinaison des macro-processus avec les micro-dynamiques a constitué une avancée importante pour décrire et expliquer les étapes de la diffusion du BP, ainsi que les éléments qui ont facilité la mise en œuvre de ce phénomène. Pour sa part, la multiplicité des acteurs agissant sur les processus de diffusion a constitué un cadre qui a été très difficile à reconstruire. Identifier la totalité des acteurs qui y ont participé est une vaste tâche. Il est donc inévitable d'être réducteur. Dans ce travail, par exemple, il n'a pas été possible de présenter tous les acteurs participant à la diffusion internationale du BP ; nous nous sommes essentiellement focalisés sur certains protagonistes identifiés à des moments spécifiques et dans des régions pertinentes pour le processus.

### 8.2 Les résultats de la recherche sur la diffusion du BP

Au moment où le phénomène du « *Big Data* » et les analyses quantitatives sont particulièrement en vogue dans les sciences sociales, et notamment en sciences politiques, il est d'autant plus nécessaire de renforcer la recherche de terrain. Le travail de terrain permet d'analyser des phénomènes qui ne sont pas territorialement localisés, à l'instar de la diffusion internationale des politiques publiques. De fait, l'accompagnement de la circulation internationale du BP a permis d'identifier les acteurs qui ont milité pour son adoption et ont réalisé les transferts : les « ambassadeurs de la participation ». La recherche de terrain

transnationale et multi-située a permis de retracer le processus et d'observer les micro-dynamiques opérant en faveur de la diffusion de la pratique de participation sociale institutionnalisée la plus célèbre au monde.

Il existe des objets d'étude pour lesquels il est facile d'accéder aux origines à partir des banques de données. Toutefois, certaines réalités ne comptent pas encore de données fiables, ou n'ont tout simplement pas du tout de données, ni même de littérature produite. Cela a notamment été le cas du BP en Afrique Subsaharienne et, dans une moindre mesure, en Amérique Latine. Dans le cas de l'Afrique Subsaharienne, il a été possible de réaliser une étude pionnière qui, sans aucun doute, aidera les prochains chercheurs souhaitant accéder à ce domaine de recherche. Faire une recherche de terrain dans ces deux régions nous a permis d'apporter des informations qui n'étaient pas encore disponibles dans la littérature nationale et internationale, notamment brésilienne et française. La réalisation d'entretiens, associée à l'analyse de documents, est une manière fiable de reconstruire les processus. Jusqu'à présent, le processus de diffusion internationale du BP n'a pas encore été présenté avec une telle richesse de détails. Les 125 entretiens réalisés dans neuf pays différents a été un élément déterminant pour atteindre ce résultat.

Pour résumer, malgré les limites en termes de disparités dans l'intensité du terrain, cette thèse apporte à la communauté académique des sciences politiques, notamment aux études sur la diffusion internationale et la démocratie participative, une contribution : la présentation, à partir d'éléments empiriques, de l'articulation entre les micro-dynamiques et le macro-processus dans la diffusion du BP, et ce à partir de son origine au Brésil. Cette contribution révèle la signification et l'importance de la réalisation d'une recherche de terrain, afin de comprendre les phénomènes politiques actuels.

La recherche sur le BP a franchi une nouvelle étape, avec une étude de la diffusion qui intègre ses différents niveaux. Le travail de terrain – avec les entretiens et l'observation participante, associés à l'analyse de documents – a aidé à collecter des informations qui mettent en lumière les micro-dynamiques du phénomène, l'*agency* des acteurs et ses effets tout au long du processus de diffusion. Comme mentionné plus haut, nous avons identifié un ensemble de constantes dans la diffusion internationale du BP, de même que des mécanismes agissant systématiquement dans divers contextes. Il s'agit là de résultats qui ont augmenté nos connaissances sur le phénomène de la diffusion internationale, en général, et de celle du BP, en particulier. Cela signifie qu'il est nécessaire d'accéder aux niveaux les plus profonds de l'information pour comprendre à quel moment les individus sont essentiels et à quel

moment les institutions sont importantes pour le succès du processus, mais aussi pour identifier quels sont les mécanismes qui facilitent la diffusion ou, au contraire, la freinent.

### 8.2.1 Une étude à différents niveaux : local, régional et global

Il existe encore peu d'analyses des processus de diffusion qui intègrent les différents niveaux – local, régional et global – du phénomène. Par conséquent, les arguments présentés laissent bien souvent de côté divers aspects de la question, comme par exemple la reconnaissance d'une pratique, le processus d'entrée dans l'agenda, ou encore les variations de l'objet en circulation au niveau international. L'analyse intégrant les trois niveaux de diffusion du BP a permis d'identifier le parcours complet de son mouvement international : de ses premiers pas dans l'internationalisation jusqu'à sa diffusion massive dans d'autres continents, en passant par le moment où le BP a gagné en légitimité dans la communauté internationale.

Les politiques publiques, et plus particulièrement le BP, ne se sont pas multipliées par hasard ; toutes les idées et techniques ne connaissent pas une telle répercussion. Pourquoi le BP a circulé massivement tandis que d'autres politiques de gouvernance participative – comme le Jury Citoyen, en Allemagne – n'ont pas connu ce parcours ? Dans cette thèse, nous avons montré le processus de lutte pour la reconnaissance du BP, réalisé à partir de Porto Alegre, par ses Maires et autres cadres de la Mairie, mais aussi par les activistes d'autres pays, comme les membres de la DRD, par exemple. L'articulation à différents niveaux a facilité l'identification d'acteurs agissant à tous les niveaux et, bien souvent, dans plus d'un continent.

Le dispositif créé au Brésil a d'abord été transféré en Amérique Latine, pour ensuite atteindre l'Europe – où se sont établies des relations de coopération avec l'aide institutionnelle et financière de l'Union Européenne –, puis s'est déplacé vers l'Afrique. Enfin, plus récemment, ont commencé à apparaitre des expériences aux États-Unis, au Canada et en Asie. Dans la première décennie des années 2000, la dynamique de diffusion mondiale s'est constituée dans un mouvement triangulaire initié entre l'Amérique Latine, l'Europe et l'Afrique. Au niveau régional, il est possible d'observer des acteurs agissant comme des catalyseurs, comme c'est le cas du PGU-ALC, en Amérique Latine, et de l'Enda-Ecopop et de l'ASSOAL pour le Gouvernement Local, en Afrique francophone. L'action menée à partir de ces centres est essentielle pour centraliser les informations et les

cadres du BP, ainsi que pour accélérer le processus de diffusion régionale. Des maires latino-américains comme Auki Tituaña et Martin Pumar ont été importants pour l'implémentation de pratiques à succès de BP.

### 8.2.2 Deux types d'*agency* : entre individus et institutions

À partir de la lecture intégrée des divers niveaux, on peut repérer deux types d'*agency* ainsi que le moment où chacune d'elles est fondamentale dans le processus : l'*agency* individuelle et l'*agency* institutionnelle. Pour identifier cet élément, la technique de recherche par entretiens approfondis a été essentielle, dans la mesure où elle a permis d'accéder aux informations nécessaires pour reconstruire le processus et repérer les *agencies*.

Les protagonistes du processus de diffusion ont été des **« ambassadeurs de la participation »**, de véritables militants transnationaux du BP. Ces individus, qui sont bien souvent des activistes, des académiciens ou des techniciens d'institutions non-gouvernementales ou internationales, se sont appuyés sur leurs compétences et leurs capacités à promouvoir le BP. Par ailleurs, les « ambassadeurs » ont utilisé les espaces transnationaux, comme les forums, les rencontres et les ateliers, pour diffuser le BP ou construire des réseaux sur ce thème. Les individus n'ont pas seulement contribué à apporter le BP dans les Mairies, mais aussi à l'intérieur d'institutions internationales, comme l'ONU et la Banque Mondiale. Cette relation – qui apparait bien souvent comme une image « floue » dans laquelle individus et institutions se confondent – a été une condition nécessaire à la diffusion internationale du BP.

L'*agency* individuelle se manifeste quand il est nécessaire d'introduire le BP dans l'agenda international, d'impulser le dispositif au sein d'un gouvernement (local ou international) ou d'une institution, de divulguer l'expérience, ou de réaliser des transferts. Cette *agency* apparait clairement quand on interprète les informations au travers de la technique du « *process-tracing* ». Des individus comme Tarso Genro, Raul Pont, Jean Blaise-Picheral, Patrick Braouezec et Bernard Bissinger ont été identifiés comme fondamentaux dans la construction de relations entre Porto Alegre et la France, ainsi que dans le transfert des premières expériences de BP. Ces individus ont également exercé un rôle important dans le leadership de réseaux transnationaux comme la DRD et le FAL. En Amérique Andine, la présence des maires est moins importante, mais la volonté politique

d'Auki Tituaña et de Martín Pumar a été décisive pour la mise en œuvre du BP dans des villes qui sont devenues exemplaires, comme Cotacachi et Villa El Salvador.

D'autre part, il faut souligner l'action d'Yves Cabannes, au travers du PGU-ALC, dans la diffusion du BP dans la région latino-américaine et dans le passage, au début des années 2000, de cette politique de gouvernance participative vers l'Afrique Subsaharienne. Dans cette région, des spécialistes comme Bachir Kanouté ou Jules Dumas ont servi d'opérateurs de transferts, non seulement en divulguant le BP, mais aussi et surtout en offrant une aide technique et des formations de cadres. Cela signifie que, sans l'action d'individus motivés et déterminés à promouvoir le BP, ce dernier n'aurait pas obtenu le succès qu'il a connu dans le processus de diffusion internationale. Au sein de la Banque Mondiale, la présence d'André Herzog a été centrale dans l'impulsion de la coopération Sud-Sud autour du BP.

Par ailleurs, on peut repérer l'*agency* institutionnelle en retraçant les expériences qu'elle légitime et finance, entrainant ainsi l'adoption du BP. On retrouve l'*agency* dans des actions comme celle de l'Union Européenne, par le biais des subventions allouées aux Mairies dans le cadre du Programme URB-AL. Cette politique publique internationale, mise en pratique par l'Union Européenne, a contribué à consolider les relations, à produire des connaissances et à les échanger entre l'Europe et l'Amérique Latine, ainsi qu'à former des cadres, consolidant et légitimant ainsi le BP. Avec des projets de coopération, la Banque Mondiale a stimulé le transfert du BP de l'Amérique Latine vers l'Afrique Subsaharienne. L'organisation d'évènements et d'ateliers a permis de rapprocher des cadres des deux continents. Les programmes plus ponctuels de la Banque Mondiale – dans le Sud-Kivu, à Madagascar et à Maputo – ont été indispensables pour introduire ou renforcer le BP dans ces pays, par le biais de financements directs.

Tout au long du processus, les *agencies* individuelles et institutionnelles se complètent, stimulant ainsi la diffusion internationale du BP. Il est important de souligner comment tout cet ensemble complexe d'acteurs et d'institutions est interconnecté, circulant et se croisant dans plus d'un continent. Certains individus et institutions agissent dans trois continents, tandis que d'autres opèrent dans leur propre région. La ville de Porto Alegre est le centre principal, le lieu où les individus et les institutions se rencontrent. Il y existe des interactions entre, d'un côté, le CIGU, en Équateur, et, de l'autre, l'Enda-Ecopop, au Sénégal. De la même manière, on peut noter la rencontre entre le DRD, de France, Solidariedade, du Brésil et l'ASSOAL, du Cameroun.

### 8.2.3 Des mécanismes récurrents

Les résultats de la recherche révèlent un ensemble de mécanismes opérant à différents niveaux dans le processus de diffusion internationale. À l'inverse de ce qui est postulé par une partie de la littérature, les mécanismes ne sont pas interprétés ici comme des entités déterminantes, c'est-à-dire des entités qui, une fois activées, produisent des résultats déterminés. Dans cette thèse, la notion de mécanisme est utilisée pour identifier des « forces » qui, lorsqu'elles entrent en action, facilitent le chemin pour atteindre des résultats déterminés. L'intervention de ces mécanismes est plus ou moins intense selon chaque cas, chaque échelle de diffusion (locale, régionale, globale) et chaque contexte. À la fin de chaque chapitre, nous avons rappelé ces mécanismes qui sont apparus dans le processus et dont l'action a permis d'accélérer la diffusion.

La construction, comprise comme un processus abstrait, a été l'un des mécanismes opérant dans différents cas, notamment dans les expériences brésiliennes – Porto Alegre étant la plus emblématique. La ville de Porto Alegre a créé son image de capitale de la démocratie participative, ce qui a attiré des acteurs qui se sont inspirés de son modèle, mais a aussi contribué à ce qu'elle soit connue à travers le monde. De son côté, le mécanisme de suivi externe s'est fait de façon systématique. En effet, les OI cherchent des expériences à succès qui puissent être répliquées dans d'autres contextes. Le BP a été l'une de celles-ci et l'ONU, ainsi que la Banque Mondiale, ont été impliquées dans ce type d'actions. De par leur coté pionnier, ce sont devenus des leaders, c'est-à-dire que des Mairies se sont inspirées de Porto Alegre ou de Belo Horizonte, autrement dit en « suivant le leader ».

La coopération internationale entre individus et institutions a également constitué un mécanisme décisif. Dans le cas du Réseau DRD, des activistes et des autorités locales ont collaboré pour promouvoir le BP dans le contexte français et, dans une moindre mesure, dans le reste de l'Europe et en Afrique Subsaharienne, notamment dans les pays francophones comme le Sénégal et le Cameroun. La coopération est aussi importante, dans la mesure où elle ne se limite pas au transfert d'énergies d'acteurs individuels investis dans la promotion d'une cause, mais consiste également en des transferts de ressources financières, avec le même objectif. Les projets de coopération de l'Union Européenne, comme l'URB-AL, et ceux mis en pratique par la Banque Mondiale, ont représenté une avancée pour la circulation du BP entre l'Amérique Latine et l'Europe, mais aussi entre l'Amérique Latine et l'Afrique Subsaharienne. Le mécanisme de formation technique de cadres a également favorisé la diffusion internationale. Au fur et à mesure que les projets de coopération augmentent, de

nouveaux spécialistes du BP se forment, devenant capables de le reproduire dans leur propre contexte.

Dans cette vaste variété de contextes et d'institutions, le flux du BP n'aurait pas été possible sans les différentes traductions du dispositif. Les instruments écrits (livres, manuels, rapports, etc.) ont été traduits dans différentes langues – du portugais au français et à l'italien, par exemple – et dans différents langages – d'un dispositif capable de radicaliser la démocratie à un instrument adapté pour augmenter la « bonne gouvernance » municipale. Ces multiples aller-retour entre diverses langues et langages ont été des mécanismes indispensables pour faciliter et accélérer le processus de diffusion. Le *networking* est un mécanisme qui est systématiquement présent dans ce processus. Le fait de connecter des personnes entre elles est un passage quasi obligatoire pour la circulation des idées et des techniques liées au BP.

La réalisation d'entretiens et l'observation attentive des individus qui participent à la diffusion internationale ont tous deux permis d'identifier les mouvements et les actions singulières des acteurs en jeu tout au long du processus. La circulation individuelle, soit entre les institutions d'un même pays, grâce au renouvellement politique, soit entre les institutions internationales ou de pays différents, a été un mécanisme qui a facilité la diffusion. Le cas du transfert péruvien à l'échelle nationale, par le biais de maires ayant mis en œuvre le BP dans leur municipalité et qui ont ensuite été élus au Congrès où ils ont continué à promouvoir cette politique, en est un bon exemple. Le cas péruvien n'est pas seulement révélateur de ce mécanisme, mais aussi de l'influence dans l'induction. La création de dispositifs normatifs – comme des lois nationales –, incitant les municipalités à adopter le BP, est un mécanisme important pour l'augmentation du BP à grande échelle. L'induction se trouve également au niveau international, lorsque les OI incitent les Mairies à adopter le BP, soit au travers de leurs manuels, soit en finançant directement des expériences, soit encore en leur accordant des prêts.

L'identification de mécanismes est une tâche analytique qui nous a permis de mieux comprendre les dynamiques qui conduisent à un processus, ainsi que la manière dont elles se déploient dans différents contextes. Les mécanismes sont des entités postulées par le chercheur. Dans cette thèse, nous avons pris en compte un ensemble de mécanismes. Les définitions de ces derniers sont synthétiques ; cela permettant d'identifier des mécanismes particuliers qui opèrent dans certains cas spécifiques et dans d'autres plus généraux.

## 8.3 Prochaines étapes de recherche

L'analyse du BP révèle les dynamiques de la diffusion d'une politique publique municipale. Pour autant, beaucoup de questions restent encore ouvertes, tant dans la littérature sur l'objet d'analyse que dans celle traitant de l'objet empirique, à la fois au Brésil et au niveau international.

Il reste encore à comparer le BP avec des cas négatifs de diffusion, pour comprendre pourquoi le BP n'a pas toujours pu se diffuser, mais aussi pour identifier les mécanismes qui font obstacle à son adoption. L'une des possibilités est d'observer les endroits où le BP n'a pas encore réussi à se diffuser, comme en Norvège, où une tentative a été réalisée, ou encore dans certains pays asiatiques. Par ailleurs, on peut également comparer la diffusion du BP avec d'autres modèles tels que le Jury Citoyen allemand, ou des modèles issus du Sud, à l'instar des Conseils Gestionnaires de Politiques Publiques, au Brésil.

Au Brésil, l'étude de Kátia Lima et Luciano Fedozzi révèle la présence de près de 400 expériences de BP en vigueur en 2013. La majeure partie de ces cas n'est pas documentée ; il y a donc encore beaucoup de travail monographique à faire, car une large part des études se consacre essentiellement aux cas emblématiques.

Il est important de comprendre la généalogie des expériences, ainsi que les adaptations et les modèles dont elles se sont inspirées. Des études nationales sur les expériences de BP sont importantes pour mieux comprendre les dynamiques internes de la diffusion – suite au premier pas fait par Wampler (2008) –, mais aussi pour produire des diagnostics sur l'état du BP dans le pays. Qui plus est, il est difficile de trouver des informations sur des cas comme Belém ou São Paulo – qui, depuis quelques années, ont disparus. Le premier cas – qui a constitué l'une des expériences les plus radicales de BP – a servi de source d'inspiration pour des municipalités d'Europe, comme Bobigny, en France. En ce sens, Belém constitue également un exemple d'internationalisation.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre IV, en ce qui concerne le processus de diffusion du BP, la France a été fondamentale, notamment par le biais du DRD et des premiers transferts vers la « Banlieue Rouge » de la région parisienne. Le FSM a également été très soutenu par les Français, notamment avec l'appui de l'ONG ATTAC. Par ailleurs, une expérience emblématique de transfert de BP à l'échelle supra-municipale a vu le jour en Poitou-Charentes, avec Ségolène Royal. Toutefois, dans ce pays, les expériences sont réduites. Dans les cas français, les gouvernements ont gardé leur pouvoir sur les ressources et sont restés très éloignés du cas brésilien, dans lequel les citoyens ont le pouvoir de délibérer

sur le budget municipal. Une recherche reste à faire sur la diffusion du BP en France, ses limites et ses points forts. Il serait particulièrement intéressant d'étudier le nouveau cas de BP à Paris, qui prétend être l'un des meilleurs du monde en termes d'investissement.

Dans cette thèse, nous avons identifié deux grandes idées associées au BP. La première correspond à l'idéal d'un approfondissement démocratique, tandis que la seconde associe le BP à la « bonne gouvernance ». La dimension de l'idée n'a pas constitué un objet prioritaire de notre analyse. Nous avons choisi de la maintenir à un niveau élevé d'abstraction. Pour autant, ces deux facettes abstraites du BP apparaissent à des niveaux plus spécifiques, acquérant ainsi un caractère plus concret et précis.

En effet, si l'on observe le cas de Porto Alegre, l'idée de départ était de produire une expérience de radicalisation de la démocratie, puis, suite au changement de gouvernement en 2005, le BP s'est progressivement rapproché de l'idée de « gouvernance ». Ainsi, le cas de Cotacachi associe le BP à un dispositif adapté à la construction d'un tissu social et à l'intégration du genre et de l'ethnicité, ne traitant pas forcément de la radicalisation de la démocratie. Pour sa part, Recife insiste sur l'idée de participation des masses. Il y a donc une variante interne propre à chaque cas ainsi que des variantes entre chacun des cas. Il existe encore un vide dans ce domaine, avec de rares exceptions comme l'ouvrage de Talpin et Sintomer (2011) qui identifient, de manière plus fine, les dimensions des idées du BP. Retracer la dimension de l'idée est, sans aucun doute, une étape importante pour mieux comprendre l'élément abstrait, c'est-à-dire le contenu politique qui circule au travers du BP.

Les représentants du transfert de politiques publiques ont insisté sur la possibilité d'étudier le phénomène comme une variable dépendante ou indépendante (Dolowitz et Marsh, 2001). En d'autres termes, il s'agit d'étudier le transfert soit comme un processus en soi – comme cela a été le cas dans cette étude –, soit comme une variable qui influence le succès final du processus, c'est-à-dire le succès ou l'échec de la politique publique. Pour ces auteurs, les causes de l'échec des politiques publiques peuvent se trouver dans des transferts incomplets ou inappropriés. La majeure partie des recherches – réalisées au Brésil ou à l'extérieur – sur le BP traitent de cas positifs, à succès. Il n'existe pas encore d'études de grande envergure sur des cas négatifs de BP ; la question suivante n'a donc pas encore obtenu de réponse : qu'est-ce qui fait que, dans certains cas, le BP échoue ? Comprendre le processus de diffusion peut être une clé de lecture importante pour avancer dans cette question qui reste ouverte dans le champ des études sur le BP.

En raison de la grande importance qui lui est accordée dans le champ des sciences sociales, le BP a généré beaucoup d'études de cas et certaines comparaisons. Comme nous

l'avons dit, parmi les études de cas, les plus nombreuses sont celles portant sur des expériences à succès, qui sont devenues emblématiques. Les comparaisons sont réalisées essentiellement au niveau infranational ou interrégional. Pour autant, peu d'études osent s'aventurer dans le domaine de la comparaison. Cette thèse a cherché à présenter des cas provenant de trois continents différents, juxtaposant un ensemble de trajectoires internationales du BP. Le cadre intercontinental montre la richesse actuelle des expériences de BP et révèle un champ qui reste à explorer dans les études de la génération future, dont les analyses peuvent être enrichies à la fois par les théories des sciences politiques et par celles des relations internationales.

Dans le Chapitre IV, ont été présentés deux réseaux transnationaux qui ont été importants dans le processus de diffusion du BP. Le FAL et le DRD sont des réseaux précurseurs dans la promotion du BP à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Si le DRD s'est éteint au cours de la dernière décennie, beaucoup d'autres réseaux nationaux – et certains transnationaux – ont vu le jour depuis lors, tels que le Réseau Brésilien du BP, les Réseaux Chilien, Colombien, Dominicain et Argentin, ou encore le BP-Portugal – l'OIDP – et sa branche en Afrique – l'OIDPA. Au Brésil, il n'existe pas encore d'étude sur le Réseau Brésilien du BP, ni même d'étude importante sur les réseaux internationaux qui sont pourtant des acteurs essentiels dans le processus de diffusion de cette politique de gouvernance participative.

Une étape supplémentaire peut être franchie avec des recherches sur l'entrée et le développement du thème de la participation dans l'agenda d'Organisations Internationales comme l'ONU et la Banque mondiale. Rappelons que Goldfrank (2012) insiste sur le fait que le BP n'est pas une priorité de la Banque Mondiale. Toutefois, la participation fait partie d'un agenda de politiques publiques promues par la Banque Mondiale et semble avoir un certain poids, comme le révèle le discours de Wolfensohn, ancien président de la Banque Mondiale, présenté dans le chapitre V. Qu'est-ce qui a conduit la Banque Mondiale et l'ONU à introduire la promotion de la participation sociale dans leur agenda de ces institutions ? Comment les différents dispositifs ont-ils gagné de l'espace dans l'agenda interne ? Pourquoi le BP a-t-il particulièrement été mis en avant ? Nous avons exploré ces questions dans le chapitre V, mais une étude approfondie pourrait être faite au travers d'une analyse interne, avec une recherche de terrain réalisée à partir de la sociologie des organisations internationales.

Enfin, le BP est un dispositif de gouvernance participative mais ce n'est pas que ça. Il s'agit d'un dispositif qui a obtenu une répercussion internationale significative et un grand

nombre d'adoptions en termes de distribution géographique de par le monde. Pourtant, ce n'est certainement pas le plus courant. À titre d'exemple, au Brésil, il existe plus de 16 000 Conseils de Politiques Publiques Municipales, tandis que le nombre de BP avoisine les 400. Cependant, le BP a consolidé un groupe de spécialistes et de militants. Il faut comprendre comment ce groupe s'insère dans un mouvement plus large qui défend la participation dans divers contextes : dans des secteurs comme les politiques sociales ou de santé, ou encore dans ceux de l'innovation scientifique et technique, ou de la construction d'infrastructures, ainsi que dans les Organisations Internationales et dans la Constitution des États. La participation est un principe complet et le BP n'est qu'une façon de la mettre en œuvre. Il est important de comprendre comment les « ambassadeurs » du BP se situent dans ce mouvement plus vaste de diffusion internationale de l'idéal de la participation.

Pour les prochaines recherches, l'une des étapes majeures réside dans la comparaison du BP avec d'autres politiques publiques brésiliennes. Les innovations mises en place au Brésil au cours des dernières années dans le domaine des idées, des modèles et des techniques de politiques sociales ont fait du pays un exportateur de politiques publiques. En 2011, Michael Schifter, président du Centre de Recherches Inter-Americain Dialogue, a créé la notion de **« consensus de Brasília »**, en réponse au « consensus de Washington » des années 1980, qui a poussé les gouvernements de pays en développement à adopter des politiques de libéralisation du marché et de privatisation. Le nouveau consensus consiste en un ensemble d'idées de gauche modérée, qui combine l'inclusion sociale, la stabilité macro-économique et l'étatisation des ressources naturelles ou la création de taxes pour leur exploitation. Cela se traduit par un ensemble de politiques publiques capables de stimuler simultanément la croissance économique et l'équité sociale. De fait, le Brésil est devenu le leader de ce processus et a produit des modèles qui ont essentiellement été diffusés en Amérique Latine mais aussi dans des pays d'Afrique Subsaharienne et, dans une moindre mesure, en Asie.

À titre d'exemple de cette nouvelle réalité, qui va bien au-delà du BP, il est important d'énumérer certains programmes qui ont fait l'objet de diffusion internationale à partir du Brésil. L'exemple le plus visible de ce processus est le Programme « Bolsa Família » (« Bourse Famille » – une politique de transfert monétaire destinée aux citoyens à faibles revenus), recommandé par la Banque Mondiale et qui a inspiré des expériences au Ghana et à New-York. De même, les accumulations de connaissances et de techniques, produites par la politique d'habitation et culminant par le Programme « Minha Casa, Minha Vida » (Ma Maison, Ma Vie), ont été transférés vers les Pays de Langue et d'Origine Portugaise

(PALOP). Au Cap-Vert, la Banque Économique Fédérale a dirigé un projet dans lequel l'expérience brésilienne a servi d'origine au Programme « Casa para Todos » (Maison pour Tous) et, au Mozambique, elle a constitué un partenaire appuyant le développement de la Politique Nationale d'Habitation. Dans le secteur de l'alimentaire, un mouvement similaire s'est mis en place, avec le Programme National d'Alimentation Scolaire, par le biais du Ministère de l'Éducation et avec la participation du Fond National de Développement de l'Éducation, et a fait l'objet de diffusion en Amérique Latine et dans les Caraïbes, puis a servi pour des expériences africaines. L'Organisation Mondiale de l'Agriculture (FAO), liée à l'ONU, a encouragé la diffusion de cette politique d'alimentation scolaire. Selon l'Agence Brésilienne de Coopération, la liste est encore longue. D'autres programmes dans le domaine de l'agriculture, comme le Pró-Savana, inspiré du Pró-Cerrado développé par le Brésil, ont été transférés en Afrique, devenant l'acteur central de l'institution de recherches agricoles brésiliennes, l'Embrapa. Dans le secteur de la santé, la diffusion de technologies pharmaceutiques et sociales dans le combat contre le VIH est réalisée par l'intermédiaire de Fiocruz et a connu le même destin.

Si la littérature sur la diffusion internationale a été utile pour nous aider dans l'analyse du processus de circulation du BP à différents niveaux, celle-ci nécessite encore quelques améliorations sur plusieurs aspects. Au travers de cette recherche de doctorat, il a été possible d'avancer dans la compréhension de la diffusion du BP et, de façon plus générale, dans la diffusion de politiques publiques. Pour autant, beaucoup de cas de BP, aussi bien que d'autres politiques publiques restent encore à explorer.

La diffusion de politiques publiques brésiliennes, et du Sud dans son ensemble, constitue un champ prometteur et un objet d'étude sans précédent. C'est un nouveau phénomène empirique qui impose des recherches au sein des sciences politiques et des relations internationales contemporaines. En effet, la réalité qui se configure actuellement inverse les relations entre le Nord et le Sud, et place les relations Sud-Sud à un autre niveau, mais elle constitue aussi un domaine plein de défis pour l'analyste de politiques publiques qui n'aime pas « se salir » en allant sur le terrain.

# Épilogue

## Le débarquement en Amérique : limites, conquêtes et défis pour une étude de la diffusion internationale du BP

> Intrigués par des expériences initiées au Brésil, permettant aux citoyens ordinaires de déterminer la manière dont le gouvernement utilise les fonds, quatre membres du Comité du Conseil disent prévoir de laisser leurs électeurs décider de quelle façon seront dépensés les 4 millions de dollars dans l'année à venir. Par le biais d'un processus, connu comme le Budget Participatif, les citoyens de chacun des quatre Conseils de district seront convoqués pour développer et choisir des propositions de projets locaux, tels que la réparation des rues, de nouveaux parcs ou des travaux publics artistiques. L'argent – 1 million de dollars dans chaque district – proviendra de fonds discrétionnaires des membres du Conseil […]. Trois Démocrates – Brad Lander, Jumaane D. Williams do Brooklyn et Melissa Mark-Viverito de Manhatan – et un Républicain – Eric Ulrich do Queens – en font partie.
>
> Extrait du premier texte publié sur le BP dans *The New York Times*, le 13/09/11[256]

À partir d'une brève recherche de terrain réalisée aux États-Unis, sur la diffusion du BP, nous avons pu retrouver les mêmes constantes et les mêmes mécanismes présents dans d'autres cas analysés dans cette thèse. Dans cet épilogue, nous allons présenter de manière concise la façon dont le BP, après avoir été diffusé de l'Amérique Latine vers l'Europe et

[256] http://www.nytimes.com/2011/09/14/nyregion/4-on-ny-city-council-will-let-public-decide-some-spending.html, Consulté en septembre 2013.

l'Afrique Subsaharienne, est finalement arrivé en « Amérique ». Dans ce cas précis, l'*agency* humaine et les « ambassadeurs de la participation » ont une fois de plus joué un rôle déterminant.

En septembre 2011, le journal *The New York Times* a publié un article sur le BP. La politique de gouvernance participative développée à Porto Alegre à la fin des années 1980 a mis plus de vingt ans pour « atterrir en Amérique ». Au cours de son voyage, elle a fait des escales en Amérique Latine, en Europe, en Afrique et, en même temps, un ensemble d'expériences apparaissaient en Orient. L'arrivée du BP aux États-Unis s'est notamment faite à partir du *Participatory Budgeting Project* (PBP), une ONG coordonnée par Josh Lerner, qui est devenu un « ambassadeur » du BP dans ce pays.

Le processus a commencé plus exactement en 2008, lors d'une édition régionale du FSM à Atlanta. Joe Moore, Conseiller du 49$^{e}$ district de Chicago, est entré en contact avec le BP dans un atelier organisé par le PBP au cours de cet évènement. Après le FSM, Moore est entré en contact avec Josh Lerner qui l'a aidé à élaborer le modèle du BP par le biais du PBP[257]. Peu de temps après, Moore est devenu le premier à implanter le BP aux États-Unis. Pour résumer, sa politique consistait à laisser les habitants de son quartier participer à la répartition du budget discrétionnaire[258], s'élevant à près d'un million de dollars. Bien évidemment, dès les années 1990, l'académie étasunienne a compté des spécialistes qui étudiaient l'expérience brésilienne. D'importantes analyses internationales sur le BP y ont été réalisées, comme les ouvrages mentionnés d'Abers (2001), de Baiocchi (2005), de Goldfrank (2011) et de Wampler (2009). Cependant, c'est à Chicago que, pour la première fois, les abstractions académiques ont été mises en pratique.

En mars 2012, la première rencontre internationale sur le BP s'est tenue aux États-Unis, plus précisément à New-York, où certains districts avaient déjà commencé quelques expériences. L'évènement a compté sur la participation de spécialistes de divers pays. Près de six mois plus tard, le *New York Times* a publié un texte sur le BP. Notons que la publication de Bernard Cassen dans *Le Monde Diplomatique* – mentionnée dans les chapitres III et V – a été publiée quatorze ans plus tôt en France. L'article du *New York Times*, intitulé « Placé dans leurs deux centimes »[259] évoquait l'assemblée qui avait eu lieu dans un district de New York et, dans un des paragraphes, il souligne le point suivant :

[257] Entretien réalisé avec Josh Lerner, en mai 2013.
[258] Dans certaines municipalités des États-Unis, les représentants sont élus par district et disposent d'un fond discrétionnaire à utiliser durant leur mandat.
[259] Version originale : "Putting In Their 2 Cents".

> L'évènement de Brooklyn a fait partie de ce qui est appelé Budget Participatif, dans lequel les électeurs du quatrième district ont eu le contrôle d'une partie des budgets discrétionnaires des membres du conseil – 1 million de dollars par district […]. C'était la deuxième fois que le Budget Participatif, originellement développé au Brésil, était expérimenté aux États-Unis, et la première fois dans la ville de New York, affirme Josh Lerner, directeur exécutif du Participatory Budgeting Project, une organisation sans but lucratif. On ne sait pas encore si cela va prendre racine ici. Mais ce que l'on sait c'est que, durant les six derniers mois, 259 New-Yorkais ont sauté dans les tranchées et ont sali leurs mains avec la démocratie. (*New York Times*, 2012)

Aux États-Unis, le BP a pris son temps pour rentrer dans le débat politique, mais il a rapidement attiré l'attention des médias et la reconnaissance institutionnelle de Washington. Au cours de la deuxième moitié de 2013, la Maison Blanche a reconnu, dans une note publique, le succès du BP de Chicago. Un concours – promu par l'institution de la capitale étasunienne et destiné à récompenser un ensemble de pratiques dites « Championnes du Changement » – a reconnu, entre autres, l'action de Joe Moore, Conseiller de Chicago, pour le BP, comme nous pouvons le voir dans cet extrait tiré du document officiel :

> Aujourd'hui, la Maison Blanche a reconnu le Budget Participatif comme une innovation dans le leadership de l'engagement civique, honorant le Membre du Comité du Participatory Budgeting Project (PBP), Joe Moore, et le Membre du Comité du Conseil, Brad Lander, comme « Champions du Changement ». Ils ont été reconnus pour 'leur pilotage de programmes novateurs pour impliquer des communautés traditionnellement non engagées dans la gouvernance locale'. Depuis 2009, nous avons travaillé avec le Conseiller Moore pour lancer le premier processus de Budget Participatif (BP) aux États-Unis, dans le 49$^{e}$ district de Chicago, et étendre ainsi ce processus à d'autres districts. Depuis 2011, nous travaillons ensemble avec le Membre du Conseil, Lander, pour mettre en place un processus à New-York. (Maison Blanche, 2013)

En l'espace de près de quatre ans, les « preneurs » du BP de Chicago ont été considérés comme des « champions » pour leur mise en œuvre et leur soutien au transfert du BP vers les États-Unis.

L'histoire semble se répéter une fois de plus, avec un ensemble d'adaptations locales. Ce qu'on a vu pour les États-Unis suit un ensemble de normes qui caractérisent la diffusion du BP, mais qui pourraient aussi être appliquées aux politiques publiques en général. Il est certain que chaque pays a ses spécificités. Pour autant, on peut remarquer l'importance de l'évènement comme un espace de socialisation et de divulgation du BP, comme cela a été le cas du FSM à Atlanta. On peut identifier l'action des « preneurs », des « ambassadeurs » et des techniciens, chacun agissant pour la mise en œuvre et la diffusion du BP. Les ONG ont pour fonction d'accompagner sa mise en place et, dans ce cas, cette activité a été réalisée par le PBP. De même, les médias jouent un rôle important en présentant et en divulguant le BP à la société, comme l'a fait *The New York Times*. Enfin, le BP doit également passer par le crible d'institutions importantes pour avoir plus de reconnaissance ; dans ce cas, l'institution en question a été la Maison Blanche. Actuellement, au-delà des expériences de Chicago et de New-York, le BP a également été implanté, en 2012, dans le district de Vallejo, en Californie, ainsi que dans trois districtes de San Francisco un quartier à St. Louis, en 2013, et Boston en 2014.[260]

Après Chicago, New York a été la deuxième ville des États-Unis à adopter le BP. L'initiative a été menée en 2011 par, entre autres pionniers, Melissa Mark-Viverito élue en 2005 à Brooklyn, comme le mentionne l'extrait du *New York Times* évoqué dans l'introduction de cet épilogue (voir aussi les documents et photos aux Annexes D et E)[261]. Femme d'origine portoricaine, née à San Juan, elle représente le 8ème District de New York, qui inclut El Barrio/East Harlem et South Bronx. Formée à l'Université de Columbia et avec une trajectoire marquée par son activisme dans le secteur du non-profit, elle est la première élue portoricaine de New York[262]. Viverito est aussi devenue une « ambassadrice du BP ». Ce dernier n'a pas seulement servi à donner un « nouvel esprit » à son quartier et à mobiliser les habitants autour de la sélection des projets, par le biais de la participation sociale, mais est également devenu une marque de la gestion de Viverito.

Au début de 2014, elle a été élue *« Speaker »*, chef de l'institution législative – le New York City Council – et la deuxième élue la plus puissante de la ville, avec le soutien de 30 des 51 membres du Conseil Municipal. L'année suivante, en 2015, le BP s'est implanté de

[260] Voir le site du Participatory Budgeting Project à l'adresse suivante: http://www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/examples-of-participatory-budgeting/, consulté le 07 juin de 2015.

[261] Notre premier contact avec Melissa Mark-Viverito s'est fait en 2011, à Porto Alegre, lors de sa présentation du BP de New York au Congrès Metropolis. Une photographie est disponible en annexe D.

[262] Voir la biographie de Melissa Mark-Viverito sur le site suivant : http://council.nyc.gov/d8/html/members/biography.shtml, consulté le 07 juin 2015.

manière plus large dans la ville. La circulation institutionnelle de Viverito, combinée à d'autres facteurs, peut avoir influencé le *« spillover »* du BP dans les districts de New York. Cette année-là, 24 districts sur 51 ont mis en place le BP, ce qui correspond à environ 51.000 participants, pour discuter un montant de 32 millions de dollars. À titre comparatif, notons que Chicago a mis en place le BP dans 5 de ses 51 districts. Dans le BP de New York, les immigrants peuvent aussi participer au processus et, pour reprendre les termes de Viverito, ce processus « valide toutes les voix de notre communauté »[263].

Fin mai 2015, lors d'un voyage à Porto Rico, nous nous sommes retrouvés face à un terrain encore inédit et inimaginable de BP. Au cours d'une conversation informelle avec un élu de la mairie de San Juan, celui-ci nous a informés que cette ville avait aussi commencé la mise en œuvre du BP. Ce processus a démarré en 2013 et, le plus intéressant est que cette île des Caraïbes n'a pas adopté le modèle de Porto Alegre, comme nous l'imaginions, mais celui de New York[264]. La circulation internationale des idées, des principes et des modèles suit un mouvement constant de fusion, d'adaptation et de diffusion, parfois, difficile à prévoir.

[263] Voir à ce propos la vidéo du BP sur le site du New York City Council : http://council.nyc.gov/html/pb/home.shtml, consulté le 07 juin 2015.
[264] Voir à ce propos les informations sur le BP de San Juan, à Porto Rico, sur le site: http://www.presupuestoparticipativopr.org/iquestcoacutemo-funciona.html, consulté le 07 juin 2015.

# Annexe A :
# L'investigation d'un terrain transnational

Pour étudier le phénomène de la diffusion internationale d'une politique publique, le chercheur doit non seulement se consacrer à la compréhension de l'État – compris en tant que métonymie des gouvernements situés dans les différents niveaux qui le composent – mais aussi élargir son regard au-delà de ses frontières. Par conséquent, la première question à laquelle le chercheur en sciences politiques et en relations internationales doit faire face est la suivante : comment mettre en place une recherche de terrain qui permette de comprendre cet objet ? Cette tâche s'avère d'autant plus compliquée lorsqu'il s'agit d'un processus transnational qui implique des institutions locales et des institutions internationales – certaines étant informelles – dont les actions se font à des intervalles variés et à différents endroits.

Les sciences politiques et les relations internationales sont, notamment au Brésil, encore très pauvres en matière de connaissances et de formations sur les questions, les méthodes et les techniques de recherche de terrain. En général, si le chercheur en sciences politiques ou en relations internationales souhaite réaliser une recherche à partir de « méthodes qualitatives », il doit alors avoir recours à d'autres champs des sciences humaines, comme la sociologie ou l'anthropologie.

Le travail de terrain peut être un élément préalable, central ou complémentaire à d'autres méthodes de recherche. Les informations obtenues par le travail de terrain permettent d'accéder à des dynamiques auxquelles l'analyse de faits quantitatifs – ou autres méthodologies – ne donnent pas accès, à l'instar des coulisses de la vie quotidienne des phénomènes politiques. Le travail de terrain peut inclure, entre autres, la réalisation d'entretiens, des observations participantes, des ethnographies, des dialogues informels, ou encore la collecte de documents.

Pour reprendre Tilly (2006, p. 410), nous pouvons dire que « dans la mesure où la politique repose essentiellement […] sur l'interaction, la dynamique et la dépendance entre les personnes, les familles, et les petits groupes, l'ethnographie politique permet un accès privilégié aux processus, aux causes et aux effets ». En ce sens, l'ethnographie, mais aussi le travail de terrain en général, est indispensable pour comprendre la nature plus intime – ou la micro-dimension – des phénomènes politiques. Du fait de l'absence de formation sur la

réalisation du travail de terrain, l'apprentissage se fait, le plus souvent, au fil du parcours, autrement dit « on apprend en faisant ».

La nature de la recherche, qui vise à comprendre le processus de diffusion internationale du BP, a rendu le travail de terrain indispensable. En l'absence de données quantitatives fiables et disponibles, la recherche qualitative n'est pas seulement un passage obligatoire mais devient indispensable. La méthodologie de cette thèse a donc été essentiellement qualitative et a été élaborée à partir de la stratégie de triangulation des méthodes (Gallagher, 2013, p. 194). Pour ce faire, nous avons réalisé des visites de terrain *in situ* afin de réaliser des entretiens approfondis et semi-structurés, de l'observation participante et du recueil de documents, ainsi que diverses conversations informelles, des vidéos, des photos, ou encore des enregistrements audio.

De façon générale, nous avons réalisé une ethnographie, telle que l'entend Tilly (2006, p. 410), c'est-à-dire en incluant des procédures intrusives et discrètes afin d'appréhender cet objet empirique transnational. Pour résumer, nous avons réalisé une ethnographie de la diffusion internationale du BP[265]. D'une certaine manière, cette stratégie nous a permis d'accompagner l'objet empirique dans ses mouvements. La triangulation est une stratégie qui permet de garantir une plus grande fiabilité des informations obtenues pendant la recherche (Gallagher, 2013, p. 194), car celles-ci peuvent être systématiquement confrontées avec les documents et autres sources. La technique utilisée pour accompagner la diffusion internationale a été celle du « *process-tracing* ».

### a. Aller là où l'objet nous mène : le travail de terrain

Dans l'un de mes échanges mail avec mon directeur du Brésil, il me disait que lorsque l'on fait une recherche de terrain, on doit aller là où notre objet nous conduit. Je pense que, dans les sciences politiques et dans les relations internationales, cela a beaucoup de sens et de conséquences. Faire une recherche de terrain peut en effet impliquer d'aller où le vent nous mène, afin de rencontrer l'œil du cyclone et de pouvoir l'observer de l'intérieur. Or, la stratégie de triangulation permet d'obtenir cet ensemble plus large de perspectives, liées à l'objet d'analyse, car, en combinant l'observation participante, les entretiens et l'analyse de documents, il devient alors possible d'accéder au phénomène – et ce à partir d'un point de

[265] Les éléments avancés par Tilly pour la mise en place d'une ethnographie politique sont les suivants : entretiens approfondis, discussions, observation participante, observation passive des interactions, observation discrète des restes et des conséquences des interactions (Tilly, 2006, p. 410).

vue interne –, tout en maintenant une distance, nécessaire au chercheur. C'est également de cette manière que l'on peut obtenir le registre de la mémoire, par le biais de documents ou de récits oraux, mais aussi atteindre, grâce à cette combinaison de techniques, une vision du phénomène étudié à partir de différents angles de vue.

Les recherches de terrain exigent une grande implication personnelle. D'une part, les endroits ne sont pas toujours faciles d'accès – bien au contraire, qu'il s'agisse des élites politiques ou des associations communautaires – et, d'autre part, le traitement des données recueillies sur le terrain consiste en un long et laborieux travail d'organisation, de recomposition et d'interprétation des informations. Pour réaliser une recherche de terrain de qualité, il est nécessaire de posséder diverses compétences telles que la maitrise des codes du langage propres au terrain, afin de pouvoir établir le contact et d'avoir ainsi accès au terrain en question. Cette maitrise du langage n'est pas pour autant suffisante ; il est également indispensable de faire preuve de persévérance et de patience. De fait, bien souvent, l'accès au terrain est loin d'être simple et cela nécessite des contacts préalables, des autorisations, des guides, etc. Faire des entretiens peut aussi être problématique, car ceux-ci dépendent finalement du bon vouloir des personnes à accorder (ou pas) du temps au chercheur. Il peut alors arriver que les entretiens soient annulés ou reportés. Pour obtenir des résultats sur le terrain, il est donc fondamental de se montrer persistant.

De plus, suivre l'objet, peut aussi impliquer de transgresser les frontières du risque, autrement dit l'intégrité physique du chercheur peut être mise en danger lorsque celui-ci visite par exemple des régions fort éloignées de son cadre de vie habituel et qui peuvent être marquées par la violence, un climat défavorable ou même par la présence de virus, de parasites et de bactéries, auxquels le chercheur n'est pas habitué dans son quotidien[266].

La première visite de terrain faite dans le cadre de cette recherche a eu lieu pendant le travail de Master, lorsque nous avons passé près d'un semestre à accompagner les réunions de la mairie de Saint-Denis traitant du BP, de même que les Conseils de quartiers réalisés dans la ville ; nous avons fait la même chose à Porto Alegre. La recherche s'est accompagnée d'un ensemble d'entretiens avec des autorités locales, des cadres de la Mairie, des spécialistes et des citoyens. Au cours de cette période, nous avons participé à la rencontre de l'Observatoire International de la Démocratie Participative, qui s'est faite à Nanterre, où il a été possible d'observer les acteurs réunis pour agir dans leur « habitat naturel ». Le travail de

[266] À ce titre, l'une de nos visites à Maputo a été annulée par la Mairie qui s'était engagée à nous accompagner, du fait de manifestations et de piquets de grève dans la municipalité, après l'augmentation du prix de la "chapa" – le transport collectif utilisé par les citoyens –, à cause du risque d'apparition de flambées de violence dans les régions périphériques de la ville.

recherche de terrain a ensuite suivi ce modèle mis en place dès le départ : la réalisation de missions *in situ*.

**b. L'entrée sur le terrain : espaces, acteurs et institutions**

La priorité de notre recherche de terrain a été de réaliser des entretiens, qui ont constitué la principale source d'informations primaires de cette thèse. Le terrain a été fait dans des institutions telles que des Mairies, des Organisations Internationales, des associations internationales et des évènements (locaux et internationaux). Pour la mission de terrain, nous avons d'abord identifié un premier groupe d'informateurs et les institutions pertinentes (ONG, Mairies, Organisations Internationales, réseaux, etc.). Une fois sur place, de nouveaux informateurs ont été identifiés, parfois à partir d'une recherche documentaire, d'autres fois au cours d'entretiens. À certains moments, les entretiens ou les conversations, réalisés sur le terrain, permettaient de créer de nouveaux contacts par le biais d'un effet « boule de neige ». À titre d'exemple, certains des entretiens réalisés en Équateur nous ont permis d'identifier de nouveaux informateurs en Espagne, de même que les entretiens réalisés à Porto Alegre nous ont fourni des pistes pour rencontrer des informateurs à Dakar. Les conversations qui ont eu lieu à Chicago ont, pour leur part, ouvert des portes pour rencontrer des informateurs à Villa El Salvador, et ainsi de suite.

L'entrée sur le terrain s'est donc faite à partir de contacts établis au préalable, ce qui nous a aidés à avoir accès aux institutions, aux documents et aux contacts de nos informateurs. Sur le terrain, de nouveaux contacts se sont mis en place. Dans certaines municipalités, il a été possible de réaliser des visites techniques dans des assemblées du BP ou des réunions d'autre type. Les évènements ont, quant à eux, constitué un terrain en soi. Pendant cette recherche, nous avons participé à des rencontres internationales réunissant les gouvernements locaux et constituant des espaces importants de circulation du BP – certaines comptant quelques sessions sur le thème, d'autres organisées spécifiquement autour de celu-ci.

L'observation participante des évènements nous a permis d'observer le mouvement international du BP. Les évènements ont été indispensables pour obtenir des entretiens ; c'est au cours de ces moments-là que les informateurs les plus distants sont venus vers nous. Les évènements sont des points de rencontre importants et ils nous ont permis d'établir de nouveaux contacts et de rencontrer de nouveaux informateurs. Par exemple, le travail de

terrain réalisé en 2012 en Afrique Subsaharienne a été facilité suite à la participation, l'année précédente, au Metropolis de Porto Alegre, durant lequel nous avons fait la connaissance de deux informateurs clés travaillant sur le BP dans ce continent. Plus important encore, notre participation à divers évènements nous a permis d'observer et d'accompagner les acteurs dans leur « habitat naturel », pour reprendre l'expression de Richard Fenno (1990, p. 96 ; *Cf.* Schatz, 2009). Ci-dessous nous présentons un cadre qui résume le travail de terrain : trois exemples de missions de recherche *in situ* dans des municipalités, une dans une association internationale et une autre dans une Organisation Internationale.

**Villa El Salvador**

Le voyage à Lima, au Pérou, a été réalisé de mai à juin 2013. Pour permettre le développement des activités de recherche, nous avons établi des relations, en tant que chercheur associé, avec l'Institut d'Études Péruviennes (IEP), qui est un centre d'excellence dans le domaine des sciences humaines au niveau national.

La visite à l'IEP s'est faite sous la responsabilité de la chercheuse Patrícia Ames, Directrice de Recherches de l'institution. L'association avec l'IEP nous a permis d'avoir accès à la Bibliothèque María Rostworowski, qui contient une importante collection dans le domaine des Sciences Humaines réalisées au Pérou. Dans cette bibliothèque, il a été possible de consulter divers matériaux, tels que des thèses de doctorat, des mémoires de Master, des livres hors du circuit commercial, des documents techniques et des journaux. Du fait de sa spécificité, ce matériel n'aurait pas pu être obtenu au Brésil.

L'IEP nous a également facilité l'usage d'une salle durant la permanence – une salle équipée d'internet, d'une imprimante et d'un téléphone. Cet espace a été fondamental pour organiser les activités de terrain et réaliser les appels afin de prendre les rendez-vous pour les entretiens. Au cours de la permanence au sein de l'IEP, il a été possible de programmer des réunions avec des spécialistes du domaine de la démocratie et de la participation, faisant partie de cette institution.

Un ensemble de quinze entretiens ont été réalisé sur place, avec des personnes venant de différentes institutions, comme les équipes du ministère de l'Économie et des Finances et celles de la mairie de Villa El Salvador, ainsi qu'avec des cadres d'ONG locales, des leaders communautaires, ou encore des employés de l'Organisation des Nations Unies et de la Banque Mondiale. Qui plus est, nous avons aussi réalisé trois entretiens sur le terrain, dans la municipalité de Villa El Salvador, située à la périphérie de Lima. Pendant les activités de terrain à Villa El Salvador, nous avons visité les lieux suivants : la mairie de la municipalité, les associations locales et une radio communautaire. Au-delà de ces endroits, nous avons réalisé l'observation participante d'une séance plénière du Budget Participatif de Villa El Salvador. Pour cette recherche, nous avons bénéficié de fonds du Rectorat de Troisième Cycle de l'Université de São Paulo.

**c. Au-delà des discussions informelles : l'entretien comme technique de recherche**

Les relations établies sur le terrain ont facilité le dialogue informel avec de multiples acteurs. Parler avec les personnes et discuter avec elles de manière informelle a constitué un pas important vers la mise en place d'une relation de face à face avec l'objet d'étude. Les conversations sont importantes pour l'introduction sur le terrain et pour obtenir des contacts ou des informations basiques sur l'objet étudié – des informations qui, bien souvent, ne seraient pas fournies au cours d'un entretien enregistré. Ces premiers contacts contribuent considérablement à l'avancée de la recherche, notamment à l'entrée sur le terrain, mais ils ne constituent pas la source d'informations la plus fiable pour comprendre le phénomène étudié. Il a fallu aller au-delà de ces conversations informelles et réaliser des dialogues plus structurés, pouvant être utilisés dans la reconstruction du processus.

L'entretien a constitué la principale technique de recherche utilisée dans cette thèse. Nous avons réalisé plus de 120 entretiens semi-structurés et approfondis, certains ayant duré quinze minutes et d'autres trois heures – la durée moyenne étant d'une heure. Les entretiens ont été faits dans tous les pays visités pour cette thèse (Brésil, Afrique du Sud, France, Équateur, Espagne, États-Unis, Mozambique, Pérou, Sénégal) et réalisés dans quatre langues : le portugais, le français, l'anglais et l'espagnol. Au vue de la dispersion des informations sur le phénomène, de l'absence d'une documentation spécifique sur la diffusion et du manque de données quantitatives sur les expériences internationales, les entretiens ont eu une valeur inestimable pour cette thèse. La reconstruction du processus a été en grande partie basée sur les entretiens.

Les entretiens approfondis ont servi de portes d'entrée pour identifier les relations causales. En effet, le contenu des entretiens révèle l'évolution des évènements, les actions entreprises par les acteurs clés, les personnes qui ont dirigé les processus, ou encore les relations (de coopération ou de conflit) établies entre les individus. Une fois ces informations obtenues, il devient alors possible d'identifier l'*agency* individuelle ou institutionnelle, ainsi que les mécanismes causaux opérant dans le processus, tels que le *networking*, la circulation individuelle, le suivi externe et bien d'autres.

Le profil des personnes interrogées a été de différents types. La littérature sur la méthodologie des entretiens dans les sciences politiques fait en général la distinction entre les élites et les non-élites (Dexter, 2012). Dans ce travail, nous avons choisi d'interviewer des cadres de haut rang au niveau international (ONU et Banque Mondiale) et national (Ministère de l'Économie et des Finances au Pérou), des autorités locales (Maires et Conseillers), des

cadres municipaux (secrétaires des relations internationales, coordinateurs du BP, spécialistes de planification urbaine, etc.), des cadres d'ONG (CIDADE, à Porto Alegre ; FASE, à Recife ; DESCO, à Villa El Salvador ; ENDA-ECOPOP, à Dakar ; etc.), des cadres de réseaux transnationaux et d'associations internationales (OIDP et CGLU, à Barcelone ; DRD, en France), ainsi que des leaders communautaires (des individus ayant une longue expérience et participation dans le BP). À mesure que les entretiens avançaient, chacune des personnes interrogées fournissait une pièce du puzzle. Une partie des informations se chevauchaient, permettant alors de reconstruire le processus.

Lorsque nous avons présenté, en 2011, les premiers résultats de notre recherche de terrain dans le II$^{ème}$ Séminaire d'Étudiants du Département des Sciences Politiques de l'USP, l'une des personnes assistant à notre panel nous a posé la question suivante : comment pouvez-vous savoir si les personnes que vous interrogez vous disent la vérité ? Il s'agit là d'une question importante pour ceux qui réalisent une recherche basée sur des entretiens. Dans notre cas, cette question a été l'une des plus fréquemment posées au cours des dernières années de notre recherche. De fait, il nous semble indispensable de résoudre cette difficulté afin d'assurer la fiabilité de la reconstruction du processus. Pour rendre compte de cette tâche, trois techniques ont été utilisées.

La première technique est inhérente à l'entretien lui-même. Elle consiste à confirmer une information au cours de l'entretien (Dean et White, 2013, p. 106), autrement dit, il s'agit de réaliser un procédé de comparaison entre les informations fournies par différents informateurs, de la manière suivante :

> **Enquêteur :** Au cours de ma recherche en France, un des Maires m'a dit que vous étiez allé là-bas à plusieurs reprises à la fin des années 1990 ; c'est bien ça ?
>
> **Personne interrogée :** Oui, en effet, j'ai été là-bas en 1998. Nous avons largement renforcé nos relations avec certains maires de gauche.
>
> **Enquêteur :** Ah! Et comment ça s'est passé ?

Ce type de technique permet aussi d'encourager l'informateur à donner plus de précisions sur le sujet ou l'épisode évoqué. La deuxième technique consiste en la distinction entre les informations objectives et les informations subjectives fournies par la personne

interrogée. Les informations subjectives – c'est-à-dire les jugements de valeur – n'ont pas été prises en compte dans la reconstruction du processus, tandis que les informations contenant des éléments factuels ont été prises en considération.

La troisième technique est un élargissement de la triangulation des méthodes (Baiocchi, 2005, p. 172 ; Gallagher, 2013, p. 194). Cette technique consiste essentiellement à confronter une source avec une autre. Par exemple, une source orale va être comparée avec un dossier imprimé, un document officiel, un document de presse, une photo, ou encore avec les informations d'un autre informateur. Ce dernier cas se distingue de la première technique décrite ci-dessus, dans laquelle le procédé se met en place au cours de l'entretien, tandis que dans la seconde il est réalisé *a posteriori*. À chaque visite sur le terrain, des « journaux de terrain » ont été rédigés, dans lesquels nous inscrivions systématiquement des notes sur les entretiens et sur les activités réalisées sur place – des notes participant à la triangulation et à la reconstruction du processus. En outre, la combinaison des techniques a permis de compléter, de façon réciproque, les vides présents, tant dans la littérature ou dans les documents que dans les entretiens. Ainsi, les détails des informations rencontrées dans les documents ont été complétés par les entretiens et vice-versa.

La recherche de terrain est une activité qui peut facilement devenir sans fin. En effet, la quantité d'informations recueillies sur le terrain peut être immense. L'objet de la recherche s'est toujours focalisé sur le processus de transfert. Nous avons adopté la stratégie de la saturation (Bleich et Pekkanen, 2013, p. 84), c'est-à-dire que la recherche de terrain s'est terminée lorsque les entretiens et les documents ne fournissaient plus d'informations nouvelles et/ou pertinentes pour le champ de la recherche, de telle sorte que les nouveaux apports n'affectaient plus de manière significative les conclusions obtenues.

Il nous faut également reconnaitre que la recherche de terrain est généralement influencée par la position du chercheur ; autrement dit, les relations de ce dernier avec le terrain se font en fonction de sa partialité. De façon générale, il s'agit ici d'un doctorant brésilien, réalisant sa thèse sur le thème de l' « internationalisation du Budget Participatif » – c'est ainsi que nous nous présentions aux informateurs. Le fait d'être un Brésilien étudiant le BP a facilité l'entrée sur le terrain, bénéficiant, dans une certaine mesure, de la sympathie des personnes interrogées en Amérique Latine, mais aussi en Afrique et en Europe. Dans certains cas, les informateurs nous demandaient de raconter l'expérience de Porto Alegre, se montrant très intéressés par le fonctionnement du processus dans son lieu d'origine.

La majorité des informateurs se sentaient à l'aise pour parler du BP, de leurs expériences personnelles et des processus internationaux. Un ensemble significatif

d'entretiens a été réalisé à partir d'indications données par d'autres personnes. Par exemple, certains cadres d'ONG nous ont été indiqués par des consultants internationaux, certains cadres de la Banque Mondiale nous ont été indiqués par leurs pairs présents dans l'institution, et, dans d'autres cas, les collègues universitaires nous ont orientés vers certains informateurs. Bien qu'il existe toujours des biais dans l'entrée du chercheur, nous pensons que ce facteur n'altère pas les résultats obtenus durant le travail de terrain, du fait du contrôle réalisé entre les divers documents et les entretiens, au travers de la triangulation des méthodes.

# Annexe B : Notes de terrain en Afrique Subsaharienne

**Dakar, Décembre 2012**

*La chaleur était intense, l'après-midi commençait mal et la luminosité aveuglante du jour n'était pas prête de s'arrêter. Le portable indiquait qu'on était le 05 décembre. L'une des pièces de l'hôtel King Fahd Palace de Dakar, au Sénégal, se remplissait petit à petit. Sur la porte, une note improvisée, écrite à la main sur du papier cartonné, indiquait en français : « Séance sur le Budget Participatif ». Un homme, grand, vêtu d'un costume bleu, reliait son ordinateur au projecteur. Il s'agissait d'Yves Cabannes, professeur d'une prestigieuse institution londonienne, et qui a travaillé pendant plusieurs années pour un programme de l'ONU-Habitat. Il faisait partie des organisateurs de la session. Je lui ai discrètement demandé si je pouvais distribuer des questionnaires. Il a été d'accord. Tandis qu'ils étaient en train de s'installer, les participants discutaient, échangeaient des cartes, des dossiers et autres documents de travail, jusqu'à ce que la salle soit complètement remplie. J'ai compté les chaises et noté le nombre dans mon journal de terrain : il y avait près de 200 personnes. J'ai été impressionné ! La session était sur le point de commencer, un peu en retard, comme d'habitude. En distribuant les questionnaires à la première rangée, j'ai fait la connaissance des membres d'une délégation venant de l'autre extrémité du continent : Madagascar. J'étais loin de me douter que nous allions nous revoir le lendemain matin au petit-déjeuner. Le hasard nous avait en effet conduits dans le même hôtel.*

*Un Sénégalais a pris la parole, interrompant alors le murmure de fond et les mouvements présents dans la salle. Il s'agissait de Bachir Kanouté, spécialiste du Budget Participatif en Afrique et cadre d'une ONG impliquée depuis un moment dans la coopération internationale. Bachir a introduit l'évènement en français. La session s'est poursuivie avec le maire de Dondo – une ville près de Beira, au Mozambique. Dondo a mis en place une expérience pionnière de participation sociale en Afrique Subsaharienne et a constitué l'un des premiers cas de Budget Participatif dans la région. Le mozambicain n'ayant pas d'interprète, l'homme au costume bleu a improvisé une traduction simultanée. Il parlait comme si le portugais était sa langue maternelle. Ensuite, la parole a été donnée à Jules Dumas, du Cameroun – un autre spécialiste des Budgets Participatifs en Afrique, dont la*

*trajectoire est marquée par sa collaboration avec le réseau français d'activistes pour la radicalisation de la démocratie. Yves Cabannes est également intervenu pour présenter le cadre général des expériences des pays africains. Il a alors expliqué que l'expansion du BP en Afrique est arrivée à un point de non-retour et a souligné le cas de certains pays où le BP avait fortement augmenté : le Cameroun, Madagascar, le Mozambique et le Sénégal.*

*Suite à ce premier panel, le coordinateur des relations internationales de Guarulhos a présenté le Réseau Brésilien des Budgets Participatifs. Ayant fait une partie de sa formation dans une institution française d'études politiques, il s'est alors exprimé directement dans la langue de l'évènement. Sa présentation a été suivie de celle de la coordinatrice des relations internationales de Porto Alegre, qui a présenté l'expérience du Budget Participatif dans sa municipalité, cette fois-ci en anglais. La discussion a alors commencé. Les Africains paraissaient inlassables sur ce sujet. Les questions fusaient de toute part : Mali, Burkina Faso, Kenya, Sénégal, etc. Le public était en effervescence. Une fois la session terminée, j'ai récupéré mes questionnaires.*

*Pour la soirée suivante, une table ronde était prévue entre l'Amérique Latine et l'Afrique, dans le salon de l'hôtel. La session a été introduite par le Secrétaire Général de la division africaine de l'association internationale Cités et Gouvernements Locaux Unis – la CGLUA. Jean Pierre Elong Mbassy présente Yves Cabannes comme l'un des « papes » du Budget Participatif, puis introduit Bachir Kanouté et Jules Dumas, qui étaient à ses côtés, comme les « évêques ». Il y a eu plusieurs expositions, durant lesquelles sont intervenus les représentants des réseaux argentins et brésiliens des Budgets Participatifs, ainsi que ceux de Porto Alegre et d'une communauté rurale de Madagascar. La représentante de Yaoundé-5, au Cameroun, a clôturé la discussion sur une intervention saisissante. La maire camerounaise commence son discours en disant que le BP a beaucoup changé sa ville et a apporté énormément d'améliorations. Puis, elle termine sur un discours qui, sans aucun doute, nous a tous surpris. Elle souligne qu'elle est très religieuse puis elle demande pardon et poursuit finalement en insistant sur le fait qu'elle se doit de remercier Dieu pour avoir apporté le BP dans sa ville. Elle remercie ensuite la représentante de Porto Alegre et termine sur ces paroles : « l'idée que vous avez eu est une idée divine, le Budget Participatif est une idée vraiment divine ».*

*L'allusion à Dieu et la relation établie entre le divin et le BP a attiré l'attention. Après toutes ces années de recherche, c'était la première fois que j'entendais une telle expression sur le BP. Je me demandais alors pourquoi ? Était-ce quelque-chose d'essentiellement religieux ? Quels effets le BP avaient bien pu provoquer à Yaoundé-5 pour*

*être considéré de la sorte ? Je n'ai pas su répondre sur le moment. Peu de temps après, est arrivée l'ambassadrice du Brésil au Sénégal, accompagnée d'un diplomate brésilien. La session s'est conclue par la signature d'un protocole de coopération entre la mairie de Yaoundé-5 et celle de Porto Alegre, sous la présence de l'ambassadrice. J'ai pris quelques photos. Une fois la cérémonie terminée, j'ai éteint mon enregistreur. J'ai ensuite été invité à diner par des Brésiliens qui étaient à l'évènement. J'ai accepté l'invitation sans aucune hésitation, bien que je n'avais pas eu le temps de changer mes bottes qui étaient encore pleines de sable…*

**Notes de terrain**

# Annexe C :

# Liste des articles de presse sur les questions internationales à Porto Alegre

| Date | Thèmatique | Resumé | Titre | Document | page |
|---|---|---|---|---|---|
| 12/02/97 | BP - France/Le monde | « la presse locale n'a pas connaissance de l'expérience » | Le Budget Participatif est une nouvelle en France | Jornal Azenha | 3 |
| 1998 | Le Monde/Bernard Cassen | « Le journaliste français Bernard Cassen a été à Porto Alegre pendant une semaine »/ « le journal français s'intéresse à l'expérience depuis que Porto Alegre a été sélectionnée pour le sommet mondial des villes, promu en 1996 par l'ONU, à Istanbul » | Un journaliste français est venu voir l'expérience de Porto Alegre | s/n/ | 8 |
| 15/07/99 | Critique | « Partenaire du PT au niveau de l'État, le conseiller Isaac Ainhorn, leader du groupe PDT n'est toujours pas d'accord avec le Séminaire International sur la Démocratie Participative, réalisé à Porto Alegre » | Dispositif | S/N | s/p |
| 10/11/99 | Séminaire international | « La cérémonie d'ouverture [...] comptera sur la présence du gouverneur Olívio Dutra et de représentants de l'Institut de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine du Développement » | La Mairie fait la promotion du séminaire international de la capitale | Jornal do comércio | 10 |
| 10/11/99 | Séminaire international / Critique | « Les représentants de 103 villes, du Brésil et de 21 autres pays, participent, d'aujourd'hui samedi, au Séminaire International sur la Démocratie Participative »/ « À cette occasion [l'ouverture], Pont a répondu aux critiques faites par les conseillers et les députés de l'opposition, qui présentent l'évenement comme une activité partisane du PT qui met a mal la Constitution de l'État » | Le séminaire va débattre sur la participation populaire | Correio do Povo | s/p |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 10/11/99 | Diffusion/Financement de l'importation/ Banque Mundiale | « Cinq villes et deux universités de la région métropolitaine de Barcelone travaillent sur l'approffondissement et l'application de l'expérience de Porto Alegre sur le budget Participatif »/ « Des projets à caractère politique et social développés dans toutes les régions du monde sont en discussion, en plus des moyens de financer leur importation »/ « Bien que, pour différentes raisons, la Banque Mondiale a été le plus grand diffuseur de l'idée [Raul Pont, c'est nous qui surlignons] » | L'échange d'expériences démocratiques commence | Correio do Povo | s/p |
| 10/11/99 | Séminaire international / Critique | « Selon les parlementaires, le Budget Participatif (BP) est une branche partisane du PT et n'est pas pluriel. Ils condamnent également l'utilisation de ressources publiques pour l'évenement »/ « Le leader du groupe du PT à la Chambre, le conseiller Guilherme Barbosa, trouve ces critiques 'ridicules' (…). Il a rappelé qu'il suffit de voir les noms qui soutiennent l'initiative, comme l'Institut de la Banque Mondiale, la Fédération Mondiale des Cités Unies, la Fédération Internationale des Villes, le Programme de Gestion Urbaine en amérique Latine et dans les Caraibes, la BID, l'UFRS et la PUC. » | Une opposition critique face à l'initiative | Jornal do Comércio | s/p |
| 10/11/99 | Séminaire international / | « Le Séminaire International va réunir des maires de France, du Mexique, du Sénégal, de Cuba, d'Hongrie et du Brésil » | Parade de la ville | Jornal do comércio | s/p |
| 10/11/99 | Séminaire international / Critique | « Des représentants des plus grandes institutions financières du monde seront également présents »/ « L'évenement n'est pas démocratique car aucun parlementaire n'a été invité et que le prix de l'inscription est de R$ 180,00" | Le Séminaire aborde la gestion des municipalités | Zero Hora | 15 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 10/11/99 | Séminaire international / Critique | « Le Participatif continue à guider la confrontation entre l'opposition et le gouvernement. Avec la réalisation du séminaire international sur le thème, 10 conseillers et 5 députés se réuniront aujourd'hui pour fusiller la proposition, du fait de son contenu partisan » | Séminaire du Parti des Travailleurs | Zero Hora | s/p |
| 11/11/99 | Séminaire international / Banque Mondiale | « Pour le représentant de la Banque Mondiale, Victor Vergara, la définition de toute assistance technique internationale commence par le caractère de la participation. Il a signalé que, mardi dernier, il s'est réuni avec 15 ministres d'Afrique, pour parler de Porto Alegre et du fait que le Budget Participatif constitue le début d'une forme de dialogue et de connaissance qui doivent s'accroître » | Le Séminaire ouvre le débat sur la participation populaire | Jornal do comércio | s/p |
| 11/11/99 | Banque Mondiale | « L'explicaton du maire Raul Pont est que les banques veulent garantir, par le contrôle de la population, que l'argent de leurs prêts arrivent aux villes » | Contrôle du peuple | Jornal do comércio | s/p |
| 11/11/99 | Séminaire International/ Banque Mondiale/BID | « Il [Marcio Gomes da Cruz, coordinateur de projets dans le domaine de la Modernisation de l'État, à la BID] a expliqué que la BID considère le Budget Participatif comme une référence et l'a promotionné dans d'autres pays »/ « Selon le représentant de la BIRD, Victor Vergara, la Banque Mondiale considère que le Budget Participatif est une expérience réussie »/ « L'adjoint au maire de Saint-Denis, Stéphane Peu, a déclaré qu'il n'existait aucune ville en France avec un Budget Participatif aussi avancé que celui de la capitale de la gauche » | Le BP de la capitale est une référence pour la BID | Correio do povo | 6 |
| 06/06/06 | Diffusion internacionale /diffusion nationale (Recife) | « Le chemin parcouru par la population a été suivi par des Mairies, comme Saint-Denis, en France, Rosário, en Argentine, Montevideo, en Uruguay, Barcelone, en Espagne, et Toronto, au Canada »/ « Dans le | L'expérience parcourt le monde | Jornal do comércio | Página |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Pernambouc, l'expérience a commencé en 2001, après une visite à Porto Alegre » | | | |
| 11/11/99 | Diffusion/BID | « La 'transparence' et la 'participation' ont été les mots les plus répétés par le coordinateur des Projets de Modification de l'État, de la Banque Interaméricaine de Développement (BID), Márcio Gomes da Cruz »/ « Porto Alegre est pour nous un point de référence important » | Entretien avec Márcio Gomes Cruz « La transparence est l'essentiel » | Zero Hora | s/p |
| 11/nov | Banque Mondiale | « la valorisation des aspects locaux a été repérée dans le récent rapport de la Banque Mondiale » | Le local et le global | Zero Hora | s/p |
| 11/11/99 | Banque Mondiale/BID | « La Banque Mondiale (BIRD) et la Banque Interaméricaine de Développement (BID), principaux financeurs externes des travaux réalisées à Porto alegre et à Belém (PA), définissent ces deux capitales comme des 'exemples de gestion publique' »/ « Le représentant de l'Institut de la Banque Mondiale (BIRD), Victor Vergara, est venu de Washington, aux États-Unis, pour suivre le séminaire (…). Il dit que la politique de la banque se résume dans le mot 'participation' » | La Banque Mondiale fait l'éloge de la participation populaire | Zero Hora | 16 |
| 12/11/99 | Amérique latine | « Cuenca, en Équateur » | Des idées différentes, des solutions communes | Correio do Povo | |
| 12/11/99 | Europe | Divers | Le Séminaire présente des innovations populaires | Jornal do comércio | s/p |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| s/d/ | Étrangers | « La journée a été celle des étrangers. Trois panels ont abordé les expériences de participation populaire dans des villes des quatre coins du monde. De Dakar, au Sénégal, à Cuenca, en Équateur, les Maires, leurs adjoints et les conseillers ont présenté à plus de 500 personnes du monde entier, la manière dont cette facon de gouverner est mise en place ou ignorée dans leur ville » | L'Europe résiste aux mouvements sociaux | Zero Hora | 16 |
| 13/11/99 | Dossier d'accusations BID/Cabannes | « Le Nord-américain Daniel Drosdoff, membre de la mission de la Banque Interaméricaine de Développement (BID), en voyage au Brésil, a reçu hier, de la part des parlementaires du PMDB, un dossier d'accusations contre le Budget Participatif de Porto Alegre »/ « Les députés d'État Cézar Busatto, Berfran Rosado et Mário Bernd ont profité de la présence des techniciens du Séminaire International sur la Démocratie Participative pour dénoncer ce qui, jusqu'ici, restait dans les micros de l'Assemblée Législative »/ « Hier, Yves Cabannes a signé un accord de coopération avec la mairie de Porto Alegre » | L'opposition remet un dossier d'accusations à la BID | Zero Hora | 8 |
| jan/03 | FSP | Description générale du BP | Comprendre le BP | Folha de São Paulo | |
| 13/11/99 | Banque Mondiale/ Cabannes | « Selon la Consultante principale de la Banque Mondiale, Angela Griffin, au-delà de la participation populaire, les administrateurs publics doivent obtenir la confiance de la société, en réalisant des projets définis lors des consultations populaires »/ « Cabannes a signé un accord avec le maire de Porto Alegre, Raul Pont, pour l'échange d'expériences entre différentes villes latino-américaines, cherchant à créer des solutions pour des problèmes communs de gestion urbaine » | La décision populaire est remise en question | Correio do Povo | 18 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 14/11/99 | Cabannes/Nowerstein | « Cabannes a défié des centaines d'administrateurs publics. »/ « C'est une honte que seuls 5% des postes publics soit coccupés par des femmes » | Un représentant de l'ONU récupère | Zero Hora | s/p |
| 14/11/99 | Rebeca Abers | « Pendant deux ans – de 1994 à 1996 –, elle s'est retrouvée plongée dans l'une des plus polémiques formes d'administration du moment : le Budget Participatif »/ « La coexistence avec ceux du PT fait de Rebecca une espèce de propagandiste du Budget Participatif, qu'elle ne considère pas comme un instrument du PT » | Une Américaine étudie la gestion dans la capitale | Zero Hora | s/p |
| 15/11/99 | Lettre du POA | Lettre | Une lettre fait état de la gestion démocratique | Correio do Povo | s/p |

# Table des matières des annexes D et E

## Annexe D: Documents

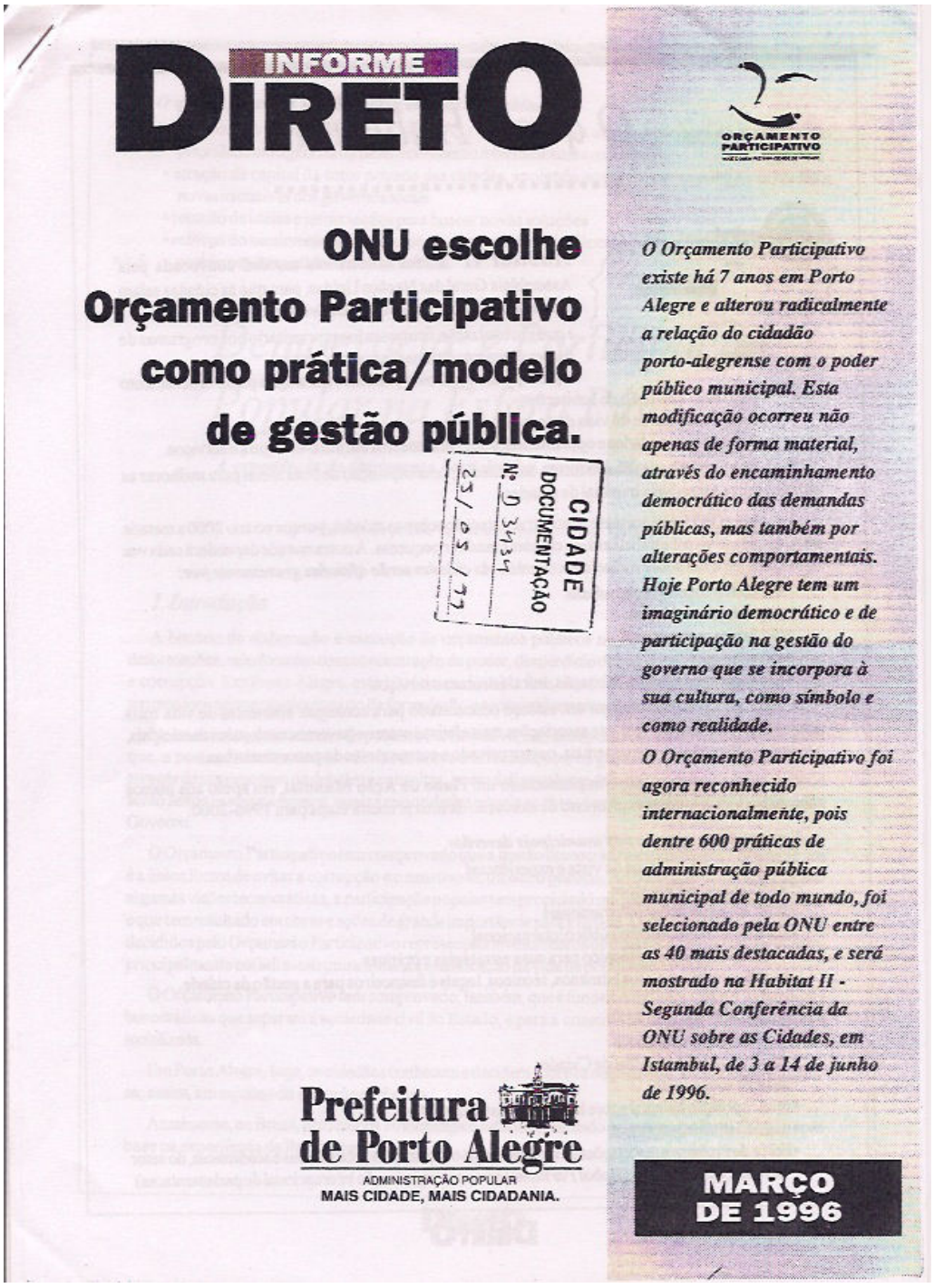
A. Bulletin, Mairie de Porto Alegre (prix de l'UN-Habitat, 1996).....298
B. Dépliants de la Mairie de Porto Alegre (1999/2000) …..…….……299
C. Bulletin n. 3 du Réseau DRD (2000)…….300
D. Atelier « Participatory Budgeting: Exposure, Learning, and Dialogue ».....304
E. Première page du dépliant du BP à New Iorque (2013)…….306
**F.** Recommandations sur le BP – Session organisé par le PGU à l'Africités .....307

## Annexe E: Images

Assemblée du BP à Porto Alegre (1989/90)……308
Cornelius Castoriadis – Assemblée du BP de Porto Alegre (1991/2)……..309
Discours durant une Assemblée du BP de Porto Alegre (1991/2)……...309
Image historique de la construction de Villa El Salvador……310
Assemblée du BP de Villa El Salvador (2013)……311
Luíz Inácio Lula da Silva et Michel Azcueta, Villa El Salvador (1989)…….311
Auki Tituaña, Cotacachi (2012)…….....312
Réunion Asemblea de Unidad Cantonal de Cotacachi (2012)…….312
Urnes du BP de Chicago (2013)…….....313
Panneau publicitaire – BP de Belo Horizonte (2013) …….……313
Infrastructure en votation dans le BP de Chicago (2013)…….....314
Séance d'inauguration OIDPA, Dakar (2012)……...…….314
Yves Cabannes et Bachir Kanouté, Africités (2013)……...……315
Signature du Protocole de coopération : Porto Alegre et Yaoundé – 5 (2012)……315
Plenière du BP à Fissel, Sénégal……..316
Lieu de votation pour le BP à Chicago, États-Unis (2013)……..316
Assemblée du BP au Brooklin, New York (2013)…….....317
Melissa Mark-Viverito présente le BP de New York (2011)……...317

## Annexe D: Documents

A. Bulletin de la Mairie de Porto Alegre informant sur le prix de l'UN-Habitat en 1996. Copie de l'original offerte par le Centre de Documentation de l'ONG Cidade.



INFORME DIRETO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

# ONU escolhe Orçamento Participativo como prática/modelo de gestão pública.

CIDADE DOCUMENTAÇÃO
Nº 0 34134
23/05/97

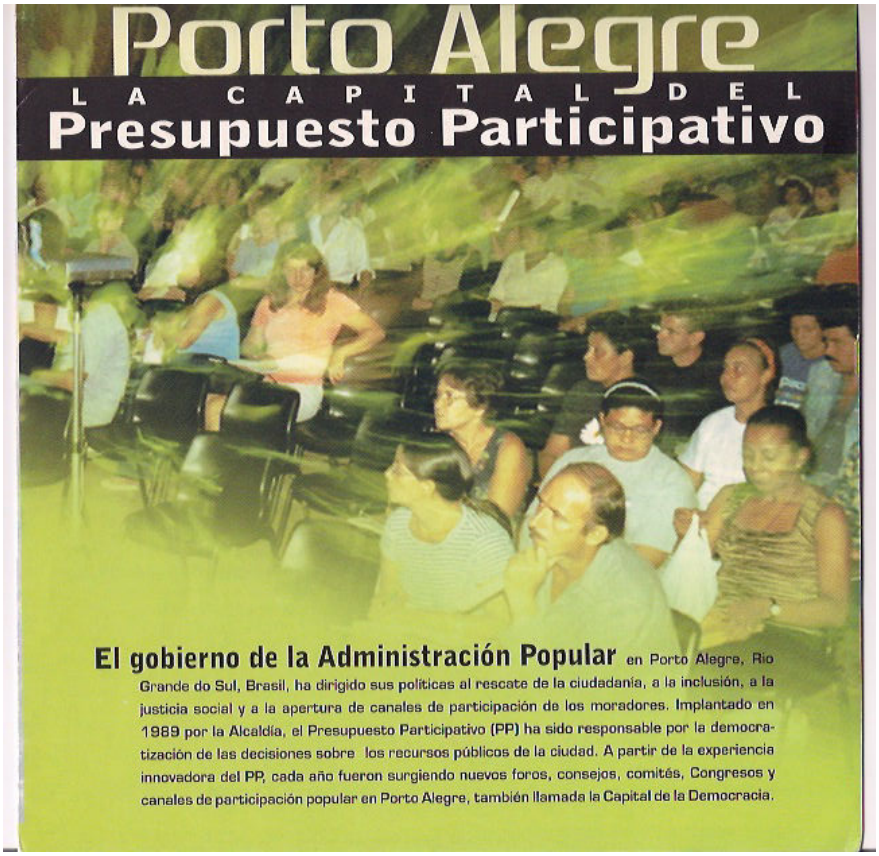
*O Orçamento Participativo existe há 7 anos em Porto Alegre e alterou radicalmente a relação do cidadão porto-alegrense com o poder público municipal. Esta modificação ocorreu não apenas de forma material, através do encaminhamento democrático das demandas públicas, mas também por alterações comportamentais. Hoje Porto Alegre tem um imaginário democrático e de participação na gestão do governo que se incorpora à sua cultura, como símbolo e como realidade.*

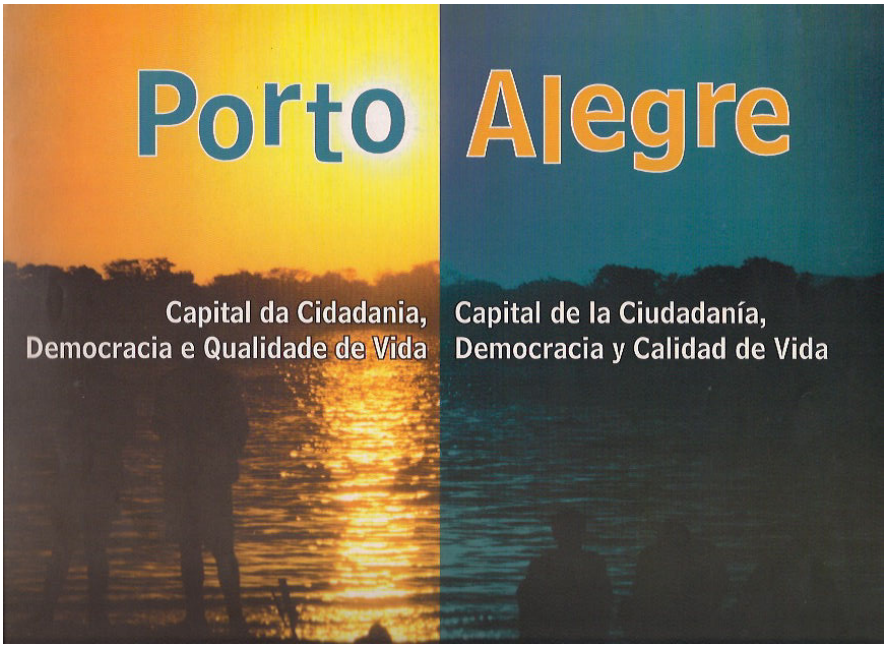
*O Orçamento Participativo foi agora reconhecido internacionalmente, pois dentre 600 práticas de administração pública municipal de todo mundo, foi selecionado pela ONU entre as 40 mais destacadas, e será mostrado na Habitat II - Segunda Conferência da ONU sobre as Cidades, em Istambul, de 3 a 14 de junho de 1996.*

Prefeitura de Porto Alegre
ADMINISTRAÇÃO POPULAR
MAIS CIDADE, MAIS CIDADANIA.

MARÇO DE 1996

**B.** Dépliants de la Mairie de Porto Alegre [fin des années 1990/début des années 2000]



**C.** Bulletin n. 3 du Réseau DRD, Mars, 2000. Copie de l'original offerte par le Centre de Documentation de l'ONG Cidade.



CIDADE
DOCUMENTAÇÃO
Nº 0335
26/05/08

N°3
Mars 2000

Bulletin de liaison du réseau

# "DÉMOCRATISER RADICALEMENT LA DÉMOCRATIE"

## Autour de l'idée de Budgets Participatifs

SOMMAIRE

Edito p.1
Charte du réseau p.1
Nouvelles de Porto Alegre p.2
Le réseau en France, où en est-on ? p.3
Le réseau à l'étranger p.4

## EDITO

Voici, après plusieurs mois d'ajustements du réseau, un bulletin de liaison, qui nous l'espérons sera suivi d'autres plus régulièrement. C'est le bulletin n°3 car nous avons édité un n° spécial pour le Séminaire international de Porto Alegre en Novembre auquel quatre d'entre nous ont participé (voir page 2). Ce temps nous a permis, après la réunion du 23 Octobre de finaliser la Charte du réseau (page 1). En pages 3 et 4, vous trouverez des nouvelles du réseau tel qu'il se développe en France et à l'étranger. Chaque entité nationale du réseau se dote petit à petit d'un bulletin spécifique (un bulletin est sorti au Sénégal).

Pour nous, en France, l'enjeu nous semble être celui de la concrétisation des idées qui sous-tendent l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre. D'ors et déjà, ici ou là, des réflexions sont engagées (Chatenay Malabry, Roubaix, Grenoble, Paris....) dans ce sens. Les prochains mois sont importants (entre autre en vue des municipales). La prochaine réunion nationale du réseau aura lieu le 1er Juillet à Paris avec, nous l'espérons, de multiples contributions et des débuts d'expériences.

### BULLETIN DE DEMANDE DE PARTICIPATION AU RESEAU

Je suis intéressé à rejoindre le réseau " Démocratiser radicalement la démocratie " à titre :
D'élu, de collectivité territoriale, de responsable d'association, d'association, individuel, professionnel, d'universitaire,... *(Rayer les mentions inutiles et précisez s'il y a lieu)*

NOM
PRÉNOM
ADRESSE

TÉL
FAX
E MAIL

Renvoyer à : Jean-Blaise PICHERAL,
3 impasse des fleurs, 59140 DUNKERQUE
Tél/fax : 03 28 65 17 99.
E Mail : [illegible]

## CHARTE DU RÉSEAU

Nous sommes des citoyens de différents pays, profondément inquiets, en voyant l'essoufflement de la démocratie représentative dans nos pays respectifs, et donc engagés à divers titres, personnels, associatifs, syndicalistes, d'élus, professionnels, universitaires, dans la recherche d'une citoyenneté active. Nous nous sommes retrouvés autour de la brèche qu'a ouvert le processus totalement novateur du Budget Participatif de Porto Alegre : En effet, l'ensemble du Budget de la ville, en liaison étroite avec le maire, est débattu, décidé et contrôlé par la population. Les règles de fonctionnement de la démarche sont co-élaborées par le pouvoir municipal et la population et rediscutées annuellement. Au quotidien, une nouvelle relation s'invente entre le pouvoir municipal légalement élu et la société civile. Le processus engagé à Porto Alegre permet de revivifier la démocratie représentative, acquis non négociable, par la démocratie participative, garante d'une citoyenneté active.

En reprenant quelques-unes des idées fondamentales de la démarche de Porto Alegre, nous avons fondé, en juillet 99, le réseau " Démocratiser radicalement la démocratie", en décidant de travailler les questions suivantes :

- Comment faire respecter et comment approfondir les règles de la démocratie représentative ?
- Comment articuler démocratie représentative et formes de démocratie directe ?
- Comment faire pour que les citoyens, tout au long du mandat des élus qu'ils ont portés au pouvoir, ne voient pas leur voix confisquée et puissent exercer un vrai contrôle sur ceux qu'ils ont fait élire ?
- Comment développer un processus de démocratie active où chaque citoyen est appelé à débattre des besoins collectifs ?
- Comment permettre aux citoyens d'effectuer des choix dont ils voient les incidences et qui transforment concrètement leur cadre de vie ?
- Comment recréer un espace de débat et d'initiatives civiques qui combine toutes les échelles de territoire et tous les niveaux de décision du local au mondial ?

Nous ne voulons pas calquer la démarche de Porto Alegre, mais réfléchir en commun aux nouvelles perspectives qu'elle ouvre. C'est en approfondissant le sens de la démarche et les méthodologies mises en œuvre, que nous pourrons inventer, pour nos pays, des fonctionnements réellement démocratiques.

Le réseau que nous fondons se donne comme objectifs :

- De faire connaître l'expérience de Porto Alegre, d'en approfondir la portée, et de découvrir le processus initié au niveau de l'état du Rio Grande do Sul depuis 1999 qui confère une nouvelle ampleur au Budget Participatif.
- De soutenir cette démarche violemment attaquée par ceux qui ont peur de l'organisation autonome de la société civile et de promouvoir toutes initiatives allant dans le même sens d'approfondissement de la démocratie, dans les différents pays du réseau...
- De contribuer à faire émerger une alternative théorique et pratique à la participation octroyée, en plaçant au centre le droit des citoyens à débattre, à décider et à contrôler l'application des décisions communes.

Dans l'immédiat, nous nous proposons :

- D'échanger nos expériences, nos difficultés, nos avancées
- D'initier des processus de démocratisation autour des budgets des collectivités territoriales et plus largement autour de toute action publique.

Bien que de sensibilités politiques différentes, nous sommes cependant mus par le même rejet du libéralisme et animés par la même urgence de refondation de la démocratie. Le réseau est ouvert à tous ceux qui se reconnaissent dans cette aspiration.

*Charte établie le 15 01 2000*

## LE RÉSEAU PRÉSENT AU
# SÉMINAIRE INTERNATIONAL SUR LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE À PORTO ALEGRE DU 10 AU 13 NOVEMBRE

Du 10 au 13 novembre 1999, se déroulait à Porto Alegre une rencontre internationale sur la Démocratie Participative.

Lors de la réunion à Paris du Réseau " Démocratiser radicalement la démocratie ", le 23 octobre, nous avons décidé que plusieurs d'entre nous devaient essayer d'y aller, reflétant la diversité du réseau ( je dis bien "essayer ", car au moment où nous avons affiché cette intention nous ne disposions d'aucun financement !). Quatre personnes ont, alors, manifesté leur intérêt, Martine Toulotte, une des initiatrices du réseau, Carlos Abrego, habitant de Sarcelles, Sidiki Daff, élu de Guédiawaye, au Sénégal, Marion Gret, qui fait une thèse sur le Budget Participatif. En 15 jours, nous avons pu mobiliser les financements nécessaires, Luciano Brunet, un des responsables du Budget Participatif de Porto Alegre, qui venait de passer 8 jours avec nous, rencontrant habitants et élus de plusieurs villes de France, réussit à faire prendre en charge un des déplacements par la Banque Mondiale (voir explications plus loin !). Pour les autres, nous réunîmes des contributions de la FPH, de la mairie de Sarcelles, et des différents membres du réseau.

A ce colloque participaient des maires, engagés dans des pratiques de gestion urbaine démocratique, en Amérique Latine, en Amérique du Nord et en Europe.
Il ne nous est pas possible à l'issue de ces trois jours de vous signaler telle ou telle expérience comme particulièrement intéressante. Principalement, parce que les 20 minutes de présentation d'un maire ne permettent pas de décoder ce qui relève du discours idéologique de ce qui relève de la pratique effective.

En revanche, nous avons pleinement pris conscience de la profondeur et de l'ampleur des bouleversements induits à Porto Alegre, par dix ans de Budget Participatif, tant dans la tête des citoyens que dans la réalité de la ville. Nous avons pu nous en rendre compte au cours du colloque où assistaient les délégués des quartiers. L'espace public de débat a été littéralement saisi par eux, ce qui a contribué à donner à cette rencontre, un caractère combatif et militant. Le maire Raoul Pont, les responsables technico-politiques intervenaient à certains moments, mais le questionnement et les controverses ont principalement été conduits par les habitants, avec un grand niveau d'exigence. Ils témoignaient à la fois d'un fort attachement à ce mode de gestion urbaine, et en même temps d'une grande capacité d'autonomie critique par rapport à la mairie, et enfin d'une maturité citoyenne que nous n'avons rencontrée nulle part ailleurs comme le reflète l'intervention de Marilia Fidel, représentante du quartier le Parteon " *Ce que nous faisons ici peut paraître une utopie, mais nous avons besoin de " cette utopie " qui nous rend plus forts, et nous permet d'être là aujourd'hui, bien que nous ayons besoin de travailler tous les jours pour survivre. " Cette utopie " fait que les fonctionnaires de la mairie, qui auparavant nous paraissaient lointains et intouchables, doivent maintenant venir chez nous dans les favelas, s'asseoir avec nous, discuter avec nous des projets. Ils ne sont plus maîtres de la vérité. " Cette utopie " conduit la mairie à modifier ses décisions. Ainsi, en ce moment, nous sommes en train de refuser une proposition budgétaire issue d'un service, parce que nous ne sommes pas d'accord avec les principes de distribution. Une chose que je voudrais vous faire comprendre, c'est que nous luttons pour affirmer notre autonomie. Cela ne dépend pas d'ailleurs de l'attitude de la mairie. Cela ne dépend que de nous ! Pour nous la démocratie a un prix. Nous avons choisi de payer ce prix. Les conseillers du Budget Participatif, élus chaque année par les quartiers, ne sont nullement rémunérés. Au contraire, nous payons pour assurer leur indépendance. Nous mettons en commun nos quelques sous, ce qui leur permet de se consacrer à leur tâche de représentant de la communauté. Le processus du Budget Participatif nous appartient et nous allons le défendre. Il n'appartient pas à la mairie, il n'appartient pas à un parti. Il est à nous. "*

Un autre point fut pour nous un sujet d'étonnement et de débat et mérite d'être souligné. Cette rencontre internationale était patronnée par la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement (BIRD). Non seulement, ces banques ont financé la rencontre, mais elles étaient présentes et le dernier jour fut en grande partie consacré à leurs interventions. Elles ont fortement souligné l'intérêt du processus qu'elles suivent depuis plusieurs années et qu'elles connaissent fort bien. La Banque Mondiale a même raconté que venait de s'achever une rencontre en Afrique des maires des grandes villes et qu'elle avait fortement incité ces maires à mettre en œuvre le Budget Participatif à l'exemple de ce qui se passe à Porto Alegre. La principale motivation des banques est que la corruption a disparu et que la gestion financière est devenue transparente, ce qui leur permet de contrôler l'utilisation de leur fonds. Il se passe d'ailleurs de ce point de vue des faits paradoxaux qui doivent faire l'objet d'analyse fine. La Banque Mondiale affirme, là comme en Afrique, que sa raison d'être est de lutter contre la pauvreté et d'ailleurs, elle consacre la majorité de ses fonds à l'amélioration des conditions de vie des plus pauvres. Certains participants ont rétorqué au cours du débat qu'il y avait une grave aberration qui relevait soit d'une stratégie consciente, soit au pire d'une absurdité, qui conduisait la Banque Mondiale à essayer en vain de corriger les effets imposés par un autre organisme financier international, qui fonctionnait les peuples avec sa politique d'ajustement structurel, je veux parler du FMI !

Notre réseau était le seul réseau militant et nous avons noué des liens particulièrement chaleureux, tant avec la population qu'avec la mairie. Nous avons eu deux fois la parole à la tribune officielle si bien que Sidki Daff pour l'Afrique et Martine Toulotte pour l'Europe ont pu témoigner de l'impact du processus du Budget Participatif et du travail du réseau pour faire passer ses principaux concepts : articulation entre démocratie représentative et démocratie directe, transparence budgétaire, co-production annuelle des règles par la mairie et la population, jeu continuel entre mobilisation et cogestion, bref, contrôle des élus par les citoyens.

Martine Toulotte

### DOCUMENTS DISPONIBLES AUPRÈS DU RÉSEAU :

- traduction d'un interview de Ubiratan de Souza et de Iris Charao sur le Budget Participatif de l'Etat du Rio Grande do Sul
- traduction d'un résumé d'une recherche sociologique sur la participation des habitants au Budget Participatif de Porto Alegre
- vidéo de 25 mn sur le Budget Participatif de Porto Alegre, sous titrée par nos soins et présentant l'expérience à partir des habitants.
- Divers articles de Libération, l'Humanité, Territoires sur le Budget Participatif de Porto Alegre
- Des fiches de travail pour une charte de la démocratie locale à Chatenay Malabry réalisées par C.U.C.M. (Citoyens Unis pour Chatenay Malabry), dont une sur l'hypothèse de la mise en place d'un Budget Participatif (Voir ci-contre)
- Un extrait d'un document de travail du groupe " démocratie locale " des Verts de Paris sur l'hypothèse de mise en place d'un Budget Participatif à Paris (Voir ci-contre)

Tous ces documents sont disponibles par courrier électronique (ou sinon par envoi postal)

*La place des habitants dans la décision locale : réflexions pour l'élaboration d'une charte citoyenne*, in - Lettre d'information aux adhérents de " Citoyens unis pour Chatenay-Malabry " (CUCM), n° 29 , 15 janvier 2000; 3 p. Ce texte rassemble des extraits de la revue Territoires n° 400. Il tente de fournir des éléments pour la mise en pratique d'une démarche de participation de la population à la vie sociale et au débat public sous-tendue par un engagement contractuel, une charte de la citoyenneté témoignant d'une interactivité constructive entre habitants et élus. Une fois ce principe acquis, la participation, qu'il ne suffit pas de décréter, doit faire l'objet d'un apprentissage dont les étapes sont déclinées, de l'accès à une information adaptée jusqu'à un réel mécanisme de co-décision touchant tous les domaines de la gestion municipale.

*(Suite page 4)*

# OÙ EN EST LA CONSTRUCTION DU RÉSEAU EN FRANCE ?

## ORIGINE DU RÉSEAU

***Juillet 1997*** : sortie du livre de Tarso Genro et Ubiratan de Souza " Orçamento Participativo, a experiência de Porto Alegre " au Brésil aux éditions de la fondation Perseu Abramo. Martine Toulotte et Jean-Blaise Picheral ramènent le livre de Porto Alegre et se mettent d'accord avec la Fondation pour le Progrès de l'Homme pour l'éditer en Français. Ils le traduisent avec Eliana Costa Guerra.

***Octobre 1998*** : une rencontre nationale sur la participation des habitants à l'élaboration des projets urbains se tient à Grande Synthe (Nord). Ubiratan de Souza, invité, y participe et intervient sur l'expérience du Budget Participatif. Une réunion publique est organisée à Grenoble dans les jours qui suivent.

***Avril 1998*** : Sortie du livre de Tarso Genro et Ubiratan de Souza, " Quand les habitants gèrent vraiment leur ville, l'expérience de Porto Alegre ", en français aux éditions de la Fondation Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme

***Avril 1998*** : cycles de conférences-débats à Paris, Lille, Marseille, Lyon, Besançon, Nantes par Ubiratan de Suza et pour le lancement du livre.

***Courant 1998*** : plusieurs conférences ou réunions publiques sont organisées (Vizille, Virollay Unesco...)

***Fin 1998, début 1999*** : Lancement du réseau à l'initiative de M Toulotte et JB Picheral, parution de l'appel à constituer un réseau pour promouvoir le Budget Participatif, dans la revue " Territoires ", le journal " Regards ", et auprès des nombreuses personnes ayant eu connaissance du livre...

***Février 1999*** : Séminaire international autour du Budget Participatif au Sénégal (banlieue de Dakar) avec plus de 80 élus municipaux de base des communes du Grand Dakar.

***3 Juillet 1999*** : Première réunion constitutive du réseau

***23 Octobre 1999*** : Deuxième réunion du réseau " Démocratiser radicalement la démocratie ".

## OBJECTIFS DU RÉSEAU

Promouvoir les expériences s'inspirant de l'esprit du Budget Participatif, dans tous les domaines de la vie publique. Prouver par l'action et la réflexion la nécessité de développer la démocratie participative pour enrichir et démocratiser radicalement la démocratie représentative.

Pour cela : Développer les échanges, les expérimentations, la capitalisation et l'évaluation.

## LES MEMBRES DU RÉSEAU AUJOURD'HUI

Plus de 250 personnes ont rejoint réseau : élus (aux affaires ou dans l'opposition), responsables d'associations, professionnels, universitaires,... sans parti, membres du PS, du PC, des Verts, d'Alternative, de la LCR.

Plusieurs pays sont d'ores et déjà représentés : la France, la Belgique, la Suisse, l'Allemagne, l'Espagne, le Sénégal, le Cameroun,... Ces deux cents cinquante personnes en représentent beaucoup plus, compte tenu des nombreux responsables d'associations, têtes de réseau eux-mêmes...

Des réseaux " nationaux " sont en cours de constitution : en Belgique, au Sénégal, en Espagne, en Suisse (voir page 4)

## ACTIVITÉ DU RÉSEAU DEPUIS JUILLET 1999

***25 au 30 Septembre*** : Venue de Luciano Brunet, Secrétaire à la Coordination avec les Communautés de la mairie de Porto Alegre, et organisation de différentes manifestations avec lui :

- Conférence au Festival international de la Ville à Créteil, le 25 septembre
- Réunion du réseau à Paris, le 26 Septembre
- Rencontre à la Mairie de St Denis, le 27 septembre
- Réunion de travail de la commission participation des Verts de Paris, le 27 septembre
- Rencontre avec les élus du Conseil Général de l'Allier, le 28 Septembre
- Réunion publique à Grenoble, le 28 Septembre
- Réunion publique à Sarcelles, le 29 Septembre

***3 Octobre 1999*** : conférence-débat au Salon " Horizon vert " à Villeneuve sur Lot (Lot et Garonne)

***17 Octobre*** : séminaire de travail des élus alternatifs du Nord Pas de Calais à Grande Synthe (Nord)

***30 Octobre*** : séminaire de travail à Gaillac organisé par les Verts du Tarn

***30 Octobre*** : participation d'une délégation du réseau au séminaire international sur la Démocratie participative à Porto Alegre (Brésil) avec Carlos Abrego, Sidiki Daff, Marion Gret et Martine Toulotte (voir compte-rendu page 2)

***15 Janvier 2000*** : Réunion de travail du collectif d'animation à Paris (voir ci-après)

***19 Janvier*** : Réunion de compte rendu du séminaire de Porto Alegre à St Martin d'Hères à l'initiative de l'Association alternative et solidaire

***21 au 29 Janvier*** : Venue de André Passos Cordeiro, secrétaire du cabinet de la planification (GAPLAN) à la mairie de Porto Alegre, en Belgique (et en France), à l'initiative d'Inter Environnement Bruxelles, du C.N.C.D et d'Habitat et Participation (voir page 4 nouvelles de Belgique) :

- Réunion de lancement du réseau en Belgique, le 22 Janvier
- Conférence débat à Louvain la Neuve, le 25 Janvier
- Conférence débat à Bruxelles, le 26 Janvier
- Conférence débat à Charleroi, le 27 Janvier
- Réunion publique à Roubaix à l'initiative du Comité de quartier Fresnoy-Macquellerie et du réseau, le 28 Janvier.

***3 Février*** : Réunion de compte rendu du séminaire de Porto Alegre à Sarcelles

## UN COLLECTIF D'ANIMATION DU RÉSEAU S'EST CONSTITUÉ LE 15 JANVIER 2000

Le 15 Janvier 2000, certains d'entre nous ont pris l'initiative d'inviter une quinzaine de membres du réseau nous pour initier un collectif d'animation du réseau. Nous nous sommes réunis à la Mairie de Paris ( sic) et avons fait le point sur la vie du réseau. Ce sont ces quinze personnes qui ont finalisé la Charte du réseau.

Les principales décisions prises et propositions sont les suivantes :

- Constitution d'un **collectif d'animation ouvert** qui s'échange les informations et se concerte pour les décisions à prendre. D'ores et déjà il comprend les personnes suivantes : Carlos ABREGO (Sarcelles, ass. Univers Cités) , Eugène BEGOC (Paris, les Alternatifs), Christophe BONNEUIL (Paris, les Verts), Oriol CANALS (Espagne), Jean-Marc CHARASZ (Chatenay Malabry, CUCM), Sidiki DAFF (Sénégal), Michèle ERNIS (St Etienne du Rouvray), Jean-François FEUNTEUN (Nanterre), Françoise FEUGAS (Paris), Marion GRET (Guiers 29), Stéphane JAVALOYES (Conseil Général de l'Allier), Pierre MANSAT (Conseiller de Paris, PCF), Patricia OSPELT (St Martin d'Hères, ass. Alternatifs et solidaires), Jean-Blaise PICHERAL (Dunkerque), Ludovic PONTANI (Conseil en Parists, Espace Citoyen), Patrick SELENART (Belgique), Martine TOULOTTE (Grenoble), Roger WINTERHALTER (Maire de Lutterbach).
- Décision de reprendre le plus régulièrement possible l'édition d'un **bulletin** pour la France (évidemment diffusé également dans les autres pays, mais avec l'idée que chaque pays fasse de même)
- Décision de lancer un questionnaire aux membres du réseau pour **mutualiser les moyens et compétences des membres du réseau.**
- Proposition d'une **contribution minimum annuelle de 100 F** des membres du réseau pour publication, envois, déplacements pour réunions,...
- Recherche d'une **association porteuse** des finances du réseau
- Proposition d'une **réunion de tout le réseau le 1er Juillet 2000 à Paris** avec comme objectif de débattre des propositions concrètes pour les municipales de 2001, de tirer le bilan de l'action du collectif d'animation (contrôle) et de structurer plus avant le réseau.
- Mise en route d'une **systématisation par fiches, des expériences** de Budgets participatifs ou s'inspirant du même esprit
- Rationalisation du système de diffusion de l'information : liste de diffusion assurée par JB Picheral. Résumés des documents disponibles avant diffusion par P Feugas. Mise en place de correspondants régionaux pour la diffusion par courrier ordinaire des informations.

## NOUVELLES DE L'ETRANGER

### LE RESEAU EN ESPAGNE

Bien que ce ne soit directement en relation avec la section espagnole du Réseau (qui pour l'instant manque de 'masse critique'), les processus de Budgets Participatifs, et notamment l'expérience de Porto Alegre, deviennent de plus en plus connus et suscitent de plus en plus d'intérêt à la Province (équivalente du département) de Barcelone. Ceci est en train de se faire notamment par le biais d'Angel Merino et ses collaborateurs. Outre bon connaisseur et fervent partisan du processus de Porto Alegre, Angel Merino est un élu de Sant Feliu de Llobregat (ville de la banlieue de Barcelone) et travaille également comme Responsable du Service de la Vie Associative et la Participation Citoyenne à la Diputació de Barcelone. Il s'agit donc d'une personne de référence, surtout en ce qui concerne la Province de Barcelone.
Par ailleurs, trois villes de la zone vont démarrer prochainement des processus de participation liés à la discussion du budget municipal:

• **Sabadell** : ville en deuxième couronne de l'agglomération de près de 200.000 habitants. Le processus, entamé dès cette année, portera pour l'instant sur les priorités à accorder aux travaux urbanistiques et aux investissement en équipements. Ceci sera traité à l'échelle des 7 districts qui composent la ville.
• **Rubi** : cette ville de près de 50.000 habitants, proche de Sabadell, a annoncé également sa volonté de mettre sur pied un dispositif pour la discussion du prochain budget. Pour l'instant les discussions portent sur la méthode à suivre. A cette démarche sont associées la Diputació et l'Université Autonome de Barcelone.
• **Sant Feliu de Llobregat** : cette ville, située en banlieue proche de Barcelone, a aussi affiché la volonté d'entamer prochainement un processus de budget participatif, mais ses modalités et le calendrier de sa mise en oeuvre ne sont pas encore définis.

Oriol Canals

### NOUVELLES DE BELGIQUE

A l'initiative de plusieurs associations membres du réseau DRD, l'expérience du Budget Participatif a (enfin) été médiatisée en Belgique.
En effet, fin janvier, nous avons eu l'honneur de pouvoir accueillir André Passos Cordeiro, secrétaire municipal au cabinet du plan et Miguel Angelo Angel Da Silva, conseiller populaire.
Avec le même enthousiasme et la même conviction ils n'ont pas arrêtés, pendant les 10 jours de leur présence à échanger, rencontrer, expliquer, répondre aux questions et faire part de leur expérience à des publics très différents (journalistes, élus, membres d'associations, habitants, ...).
A cette occasion nous avons pu lancer la " branche belge " du réseau international. Lors de cette première réunion, Jean-Blaise Picheral a assuré le lien avec le réseau DRD.
Les deux représentants de Porto Alegre ont été reçus en audition, au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, par la Présidente du Parlement et une trentaine de parlementaires membres des commissions des finances et des pouvoirs locaux des Régions de Bruxelles-Capitale et Wallonne.
André et Miguel ont aussi participé à trois conférences-débats confrontant des élus, des représentants du secteur associatif et de " simples " citoyens. Ces débats ont bien montré qu'en matière de participation la Belgique a encore beaucoup de chemin à parcourir. Pour l'instant, dans la plupart des cas, nous n'en sommes encore qu'au stade de la consultation !
Ils ont pu visiter diverses expériences à Bruxelles (par ex. : Contrat de quartier, Maison de la Participation), Charleroi (par ex. : maison restaurée par des personnes sans-abris et lieu d'accueil de sans-abris) et Louvain-la-Neuve (par ex. : habitats alternatifs) et échanger avec des personnes travaillant sur le terrain, notamment, en matière de participation des habitants.

Tout en reconnaissant que la situation brésilienne n'est pas comparable à la belge et que toute tentative de transposition linéaire du Budget Participatif serait un leurre, plusieurs élus et membres d'associations désirent mettre en oeuvre ce genre d'expérience de participation ; des groupes porteurs se constituent dans différentes communes ; des articles de presse sont diffusés, ...

L'expérience du Budget Participatif a finalement réussi à passer la frontière belge. L'acculturation a commencé...

Mille mercis à tous ceux qui y ont collaboré, et notamment, André Passos Cordeiro, Miguel Angelo Angel Da Silva, Maria Sueli Peres (" ambassadrice populaire " en Belgique), Christiano Ventura (président de l'association des brésiliens de Belgique), Stéphane Compère et Gérard Karlhausen (CNCD), Anne France Rihoux (IEB), Baudouin Germeau et Gilles Meeus (Espace Environnement), Jean-Blaise Picheral et Martine Toufotte, tous les élus, membres d'associations, habitants et autres qui ont échangé et participé aux diverses activités (je ne peux malheureusement pas écrire ici tous les noms)

Patrick Sénélart – Habitat et Participation

### NOUVELLES DU SÉNÉGAL

Nos amis du Sénégal ont pris l'initiative de publier un bulletin " **Démocratie Citoyenne** " (Démocratiser radicalement la démocratie).
En voici le sommaire du numéro 01 :
- Editorial : Pour une gestion concertée de la ville
- Déclaration de Dakar, Février 1998 ou éléments de partenariat pour construire les villes africaines
- Le Centre d'Etudes et de Recherches Populaires pour l'Action Citoyenne, ou un espace public de construction de la parole citoyenne.
- Budget Participatif : à Porto Alegre, les habitants gèrent leur ville.
- Déclaration des élus de Pikine à propos du Budget Participatif
- Le Budget Participatif ou la subversion démocratique

Vous pouvez vous le procurer en le demandant par E Mail
à Sidiki Daff (sidiki.daff@pomnet.sn) ou à Jean-Blaise Picheral (jb.picheral@netinfo.fr)
Par courrier, en écrivant à JB PICHERAL 3 impasse des fleurs, 59240 DUNKERQUE

**DOCUMENTS DISPONIBLES** **(suite de la p..2)**
«Citoyens Unis de Châtenay-Malabry» (CUCM), *fiche de synthèse n° 1 : démocratiser la gestion budgétaire locale* ; 4 p.
Le CUCM communique ici un document interne, discuté en conseil d'administration puis soumis à la réflexion de ses adhérents pour une assemblée générale prévue fin janvier 2000. La fiche décline un plan d'action en 5 phases devant se dérouler entre 2000 et 2003. Les deux premières actions concernent l'accès à l'information et une meilleure compréhension de la gestion budgétaire communale par les citoyens autant que par les élus. La troisième action consiste à ouvrir le débat budgétaire à différents acteurs locaux par la diffusion large de documents préparatoires et à en organiser le «feed back» en séance publique du Conseil municipal. L'action n° 4 amorce un processus de participation par l'affectation de moyens budgétaires à chaque quartier doté d'une instance représentative. L'action n° 5 a pour objectif de construire l'ensemble du budget avec les habitants. Ces deux dernières actions pouvant être complémentaires ou antinomiques, elles demeurent en débat.

Verts Paris, groupe de travail démocratie locale, citoyenneté des résidents étrangers, *Démocratiser radicalement la démocratie : propositions sur la citoyenneté locale à Paris* ; 19 p.
Il s'agit d'un document de travail utilisé comme base de débats dans les groupes locaux depuis fin 99. Il fait état d'un ensemble de propositions réalisables dès le lendemain des municipales en l'état actuel de la législation et regroupées en trois rubriques : a) à l'échelon parisien, décentraliser la gestion, enrichir la participation citoyenne et l'élargir aux résidents étrangers; b) à l'échelle de l'arrondissement parisien : ancrer la démocratie dans les quartiers ; c) pour une charte des élus verts : engagement envers les adhérents Verts, les citoyens et les acteurs associatifs.

**D.** Description partielle de l'Atelier international sur le BP « Participatory Budgeting: Exposure, Learning, and Dialogue », promue par la Banque Mondiale, en partenariat avec la Mairie de Porto Alegre, le CIGU, l'USINA, le REFORZAR et le MDP-ESA en 2006. Des cadres de différents pays ont participé de l'événement: Albanie, Angola, Australie, Bosnie, Inde, Indonésie, Kosovo, Mozambique, Sénégal, Suisse, Russie. Document offert par une des participantes de l'événement.

**INTERNATIONAL WORKSHOP**
**PARTICIPATORY BUDGETING: EXPOSURE, LEARNING, AND DIALOGUE**

**June 05 - 11, 2006, Brazil**

**I. BACKGROUND**

Participatory Budgeting (PB) is rapidly gaining attention from governments, civil society, and international development agencies as an effective platform for good governance, which potentially empowers citizens and enhance government accountability in budget planning and delivery of public goods and service. Broadly defined as a mechanism/process through which citizens participate directly in the different phases of budget formulation, decision making, and monitoring budget execution, lessons from more than twenty countries show that PB can be also considered a school of citizenship and an innovative public management model.

The international workshop is a joint initiative of the Social Development Department of the World Bank, the International Centre for Urban Management (*CIGU*), and the Municipality of Porto Alegre. The workshop has the support of the World Bank Institute and the Swiss Development Cooperation, and is built in partnership with USINA, the Municipality of Santa Maria, the Municipality of Gravatai and the Municipal Development Partnership for Eastern and South Africa (MDP-ESA).

**II. OBJECTIVES OF THE WORKSHOP**

**To give the participants the opportunity to deepen their knowledge and skills on the key dimensions of Participatory Budgeting.**
The workshop will focus on issues of (a) community organization and civic engagement process; (b) interface with fiscal policy and financial management; (c) links with territorial planning; (d) regulatory and legal framework, (e) social communication and capacity building;

**To promote an in-depth understanding and experience sharing among the participants and the real actors of PB in Brazil**
The participants will have the opportunity to interact with the local government, civil society, and academics from Porto Alegre Municipality, as well as from medium-size, and rural local governments, in order to exam closely key PB dimensions; and,

**To promote cross-regional constructive dialogue on PB**
The participants will have the opportunity to build a direct dialogue and strategic partnerships with leading civil society organizations and governments in order to support cross-regional exchange of experiences, and national and local participatory budgeting programs.

2

## III. EXPECTED RESULTS

***Knowing better the participatory budgeting methods, processes and outcomes,***
Clear understanding of the various dimensions of a PB process
Acquisition of practical instruments for their implementation
Critical view of the potential, of the limits and of the key elements to take into consideration for planning, implementing and monitoring a PB at city level

***Inter Regional dialogue***
Outline of a longer term cooperation program for regional capacity building and exchange.
Feed back from participants for future exchange and learning events.

***Access to information both practical and conceptual***
Before the seminar, basic readings will be sent to participants along with a list of interesting sites to be visited.
On the firs day of the seminar, a comprehensive dossier, translated into English, on each of the 3 cities will be distributed along with suggested guidelines for field work.
On the last day of the seminar, a **CD** will be distributed to each participant containing the recommended readings, the power points presentations, the material from each of the 3 cities visited.

## IV. METHODOLOGY

- Active participation of each of the participants, not only during the first two days of conceptual sessions and during the field visits but during the last two days. The participants will have to present the outcomes of their work and their reflections, linking it with their practice and the specificities of their country and city of origin.

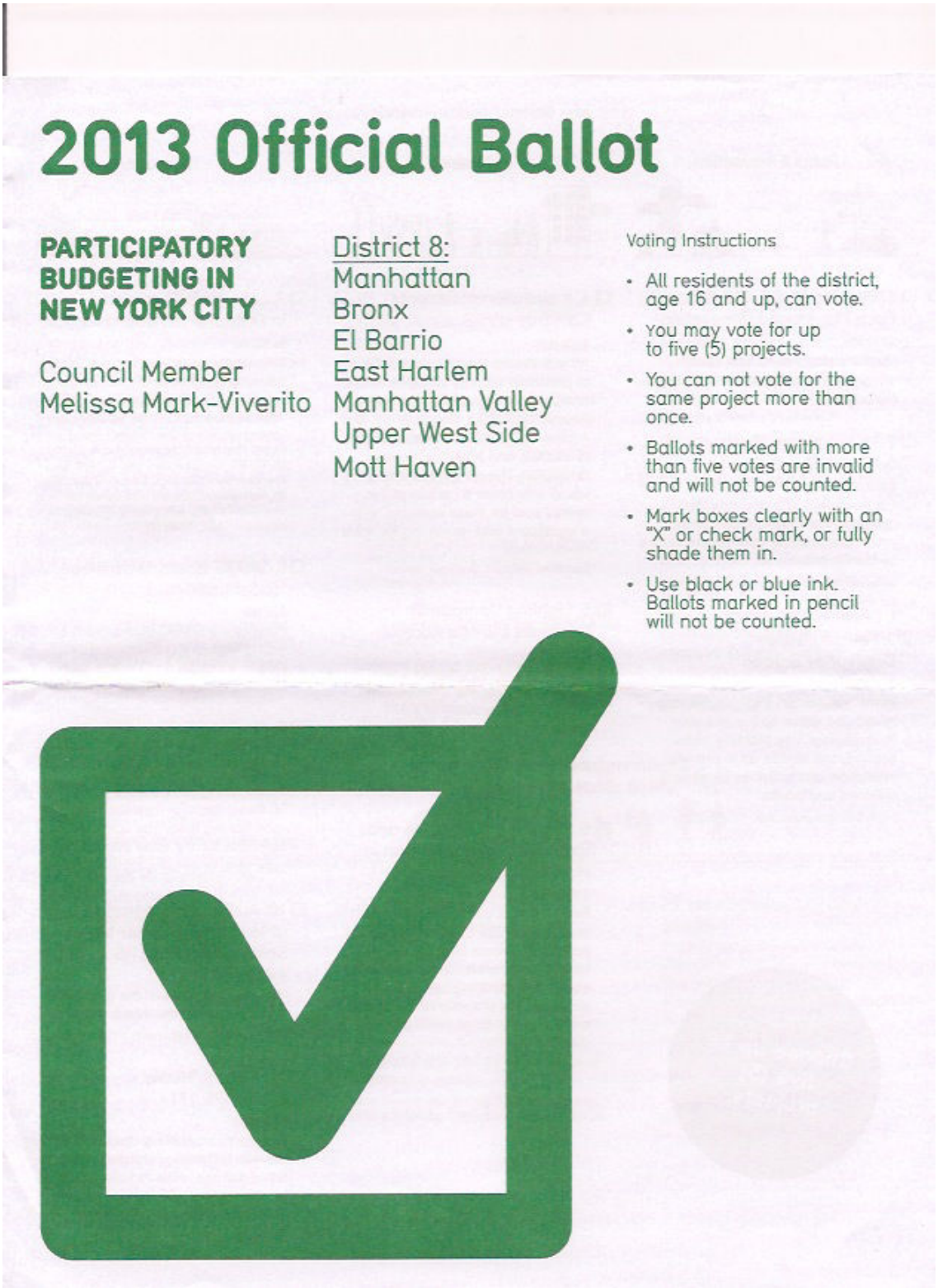
- Direct exposure to on going experiences through a two day field trip, organized by small groups of not more than ten participants

- Case study approach (both direct and through readings). The conceptual debates and learning sessions will be illustrated by concrete experiences, mainly from Brazil.

- Collective Building knowledge from practice, bottom up approach

- Inter regional and inter actor dialogue. As one specificity of PB is precisely to be in essence a multi actor process involving a combination of civil society organizations, non organized citizens from very different origins, the local governments and in some cases economic actors, most panels and discussions will promote the inter actor dialogue. In addition the participants are reflecting the variety of actors that are involved in PB processes. Exchanging between different actors will be part of the learning process.

**E.** Première page du dépliant du BP à New Iorque, 2013



2013 Official Ballot

PARTICIPATORY BUDGETING IN NEW YORK CITY

Council Member
Melissa Mark-Viverito

District 8:
Manhattan
Bronx
El Barrio
East Harlem
Manhattan Valley
Upper West Side
Mott Haven

Voting Instructions

- All residents of the district, age 16 and up, can vote.
- You may vote for up to five (5) projects.
- You can not vote for the same project more than once.
- Ballots marked with more than five votes are invalid and will not be counted.
- Mark boxes clearly with an "X" or check mark, or fully shade them in.
- Use black or blue ink. Ballots marked in pencil will not be counted.

# LE BUDGET PARTICIPATIF

Session spéciale organisée par le PGU Amérique latine

L'an 2003, le 04 décembre, nous, participants à la session spéciale sur le budget participatif, dans le cadre d'Africités 2003 : Citoyens, élus locaux, techniciens urbains, responsables d'organisations communautaires, représentants des programmes internationaux de développement urbain, après avoir écouté les expériences de budget participatif en Amérique latine, dans les villes de Caxias do Sul (Brésil) et Montevideo (Uruguay), et l'expérience de Saint-Denis (France), et celle de Nguediana (Sénégal).

Après avoir analysé les contextes diversifiés du Cameroun et d'autres pays d'Afrique qui font face à d'énormes difficultés en terme de démocratie participative, de planification du développement et de gouvernance locale.

Prenant en compte l'importance et la multiplicité des initiatives citoyennes en réponse à la demande sociale des services de base au sein des collectivités locales.

Affirmant l'importance de développer la coopération décentralisée sud-sud dans la recherche de solutions de base au sein des collectivités locales camerounaises et africaines.

Tenant compte de la volonté des pouvoirs publics africains de mettre en place des politiques de décentralisation au profit des communautés locales.

Formulons les présentes recommandations à l'intention des gouvernements africains, des collectivités locales africaines, des partenaires au développement et des organisations de la société civile africaine :

**1**
Le budget participatif apparaît comme une solution alternative pour renforcer l'offre des services de base au sein des collectivités locales et donc, à ce titre, comme un moyen de lutte contre la pauvreté et d'amélioration des conditions de vie des populations.

**2**
Dans le cadre de la politique de décentralisation, le budget participatif peut-être utilisé comme un outil de planification, de gestion urbaine et de bonne gouvernance, via la participation directe des populations à la co-évaluation des politiques locales.

**3**
Dans ce sens, les élus locaux et les citoyens s'engagent à se former par l'échange d'expériences avec des élus de collectivités locales latino américaines au sein desquelles le budget participatif est une réalité.

**4**
Les gouvernements africains doivent prendre en compte dans le cadre des politiques nationales, les attentes des collectivités locales et de leurs habitants, en ce qui concerne le budget participatif.

**5**
Il n'y a pas de budget participatif sans participation des organisations populaires et des habitants. Le Réseau National des Habitants du Cameroun (RNHC) constitue donc un atout, tout comme d'autres collectifs d'habitants qui naissent un peu partout en Afrique, pour la mise en oeuvre d'un tel processus.

**6**
Le Programme de Gestion Urbaine (PGU), le PDM et ASSOAL, continuent de soutenir les initiatives concrètes liées au budget participatif et à l'échange d'expériences.

Annexe E: Images

Assemblée du BP à Porto Alegre [1989/90]



Photo offerte par l'archive personnel de Nice Araújo

Cornelius Castoriadis participe de Assemblée du BP de Porto Alegre [1991/2]



Photo offerte par l'archive personnel de Nice Araújo

Discours durant une Assemblée du BP de Porto Alegre [1991/2]




Photo offerte par l'archive personnel de Nice Araújo

Image historique de la construction de Villa El Salvador



Photo: autor inconu

Assemblée du BP de Villa El Salvador en mai de 2013



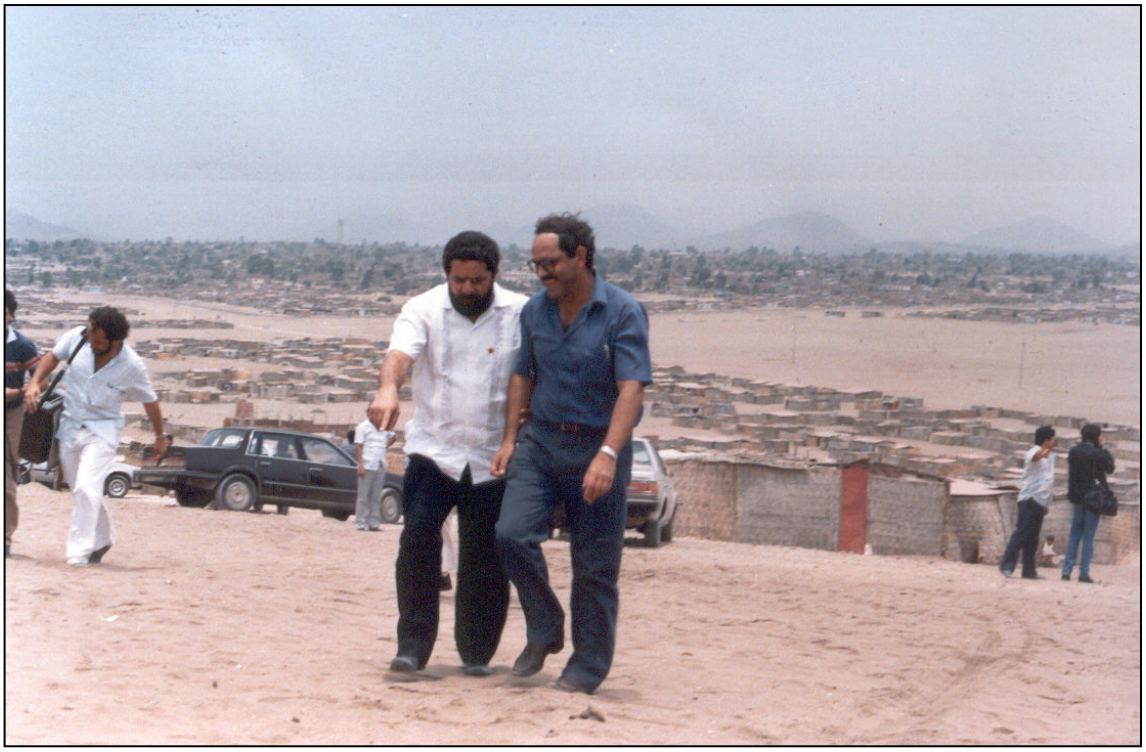

Photo: Osmany Porto de Oliveira

Assemblée du BP de Villa El Salvador en mai de 2013




Foto: Osmany Porto de Oliveira

Luíz Inácio Lula da Silva (gauche) et Michel Azcueta (droite) à Villa El Salvador, 1989.



Auki Tituaña, Cotacachi, 2012



Photo: Osmany Porto de Oliveira

Réunion Asemblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, 2012



Photo: Osmany Porto de Oliveira

Urnes du BP de Chicago, États-Unis, 2013.




Photo: Osmany Porto de Oliveira

Panneau publicitaire de la construction d'un centre de santé réalisée par le BP de Belo Horizonte




Photo : Osmany Porto de Oliveira

Infrastructure en votation dans le BP de Chicago




Photo : Osmany Porto de Oliveira

Séance d'inauguration de la succursale de l'Observatoire International de la Démocratie Participative Afrique (OIDPA), Dakar, 2012.




Photo: Africités

Yves Cabannes (gauche) et Bachir Kanouté (droite) Africités, Dakar, 2013.



Photo: Africités

Signature du Protocole de coopération entre Porto Alegre et Yaoundé – 5, Dakar, décembre de 2012.



Photo: Osmany Porto de Oliveira

De la droite à gauche, dans l'arrière-plan: Bachir Kanouté, Yves Cabannes, le président de l'association Metropolis, Fernando Santomauro, un diplomate brésilien, Jean Pierre Elong-Mbassy; Sur le premier plan : Yvette Ayss, a Embaixadora do Brasil no Senegal, Danielly Fontoura)

Plenière du BP à Fissel, Sénégal



Source, Gaye, 2008, p. 51

Lieu de votation pour le BP à Chicago, États-Unis, 2013




Photo: Osmany Porto de Oliveira

Assemblée du BP au Brooklin, New York, 2013



Photo: Osmany Porto de Oliveira

Melissa Mark-Viverito présente le BP de New York, Congrès Metropolis, Porto Alegre, 2011.




Photo: Osmany Porto de Oliveira

**Annexe F : liste des entretiens, par date.**

| N. | Personne interrogée | Sa fonction au moment de l'entretien (et/ou avant l'entretien) | Date | Lieu |
|---|---|---|---|---|
| **1** | Marie-Virapatirin (1) | Ancienne Coordinatrice du programme URB-AL - Réseau 3, Issy-les-Moulineaux, France. | 15/03/2007 | Paris/France |
| **2** | Marie Christine Jimenez | Coordinatrice Démarches Quartier Saint-Denis | 30/11/2007 | Saint-Denis/France |
| **3** | David Gallardo | Coordinateur régional Démarches Quartier Saint-Denis | 02/2008 | Saint-Denis/France |
| **4** | Felicia Medina (1) | Secrétaire Cités Unies France | 21/02/2008 | Paris/France |
| **5** | Céline Daviet (2) | Secrétaire des Relations Internationales Pleine Commune (Ancien secrétaire des Relations Internationales Saint-Denis) | 03/2008 | Saint-Denis/France |
| **6** | Patrick Breouezec (1) | Président Plaine Commune (Ancien maire de Saint-Denis) | 19/03/2008 | Saint-Denis/France |
| **7** | Karine Dubreil (2) | Coordinatrice Relations Internationales Saint-Denis | 04/2008 | Saint-Denis/France |
| **8** | Elise Roche (2) | Coordinatrice régionale Démarches Quartier Saint-Denis | 04/2008 | Saint-Denis/France |
| **9** | Christine Bellavoine | Coordinatrice du Secteur des Études Locales Saint-Denis | 04/2008 | Saint-Denis/France |
| **10** | João Luis Braga (2) | Fonctionnaire du Secteur de Gouvernance Porto Alegre/Responsable Thématique BP | 07/2008 | Porto Alegre/Brésil |
| **11** | Irma Miranda da Rosa | Conseillère du BP | 07/2008 | Porto Alegre/Brésil |
| **12** | Paulo Silva (2) | Responsable du Secteur de Gouvernance Porto Alegre/OP | 12/07/2008 | Porto Alegre/Brésil |
| **13** | Carlos Padilha | Président de l'ONG FRACAB de Porto Alegre | 12/07/2008 | Porto Alegre/Brésil |
| **14** | Jean Pierre Elong Mbassy | Secrétaire Cités et Gouvernement Locaux Unis pour l'Afrique (CGLUA) | 29/01/2009 | Belém/Brésil |
| **15** | Nazaré Imbiriba Mitchen | Secrétaire Relations Internationales, Pará | 01/02/2009 | Belém/Brésil |
| **16** | Katia Lima (3) | Coordinatrice BP, Garulhos et Réseau Rede Brasileira de BP | 14/03/2011 | São Paulo/Brésil |
| **17** | Raul Pont | Député Rio Grande do Sul (Ancien maire de Porto Alegre) | 28/06/2011 | Porto Alegre/Brésil |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **18** | João Verle | Ancien maire de Porto Alegre | 28/06/2011 | Porto Alegre/Brésil |
| **19** | Danielly Votto Fontoura | Coordinatrice Relations Internationales - Porto Alegre | 29/06/2011 | Porto Alegre/Béasil |
| **20** | Ubiratan de Souza | Membre de la table du PT-RS (un des créateurs du BP ; ancien Coordinateur GAPLAN/OP à Porto Alegre pendant le gouvernement Tarso ; il a recu le prix de l'ONU-Habitat à Istanbul en 1996) | 29/06/2011 | Porto Alegre/Brésil |
| **21** | Eduardo Mancuso | Membre de la table du PT-RS (Ancien Secrétaire Relations Internationales de Porto Alegre ; ancien Secrétaire Relations Internationales de Guarulhos) | 01/07/2011 | Porto Alegre/Brésil |
| **22** | Angélica Miriã | Leader Communautaire | 01/07/2011 | Porto Alegre/Brésil |
| **23** | Julio Pujol | Coordinateur du CAPACITAPOA | 01/07/2011 | Porto Alegre/Brésil |
| **24** | Sérgio Baierle | Président ONG Cidade Porto Alegre | 07/07/2011 | Porto Alegre/Brésil |
| **25** | Vanessa Marx | Post-Doctorante, Université Fédérale de Rio Grande do Sul (ancienne Secrétaire CGLU à Barcelone ; ancienne fonctionnaire SECAR à Porto Alegre) | 07/07/2011 | Porto Alegre/Brésil |
| **26** | Paulo Muzzel | Économiste | 17/11/2011 | Porto Alegre/Brésil |
| **27** | Assis Brasil de Olegário Filho | Directeur Général de la Chambre Municipale de Porto Alegre (ancien Coordinateur des Relations avec la Communuté de la Municipalité de Porto Alegre) | 18/11/2011 ; 22/11/2011 | Porto Alegre/Brésil |
| **28** | Lauro Machado | Fonctionnaire de la mairie de Porto Alegre (chargé du programme URB-AL - Rede - 9) | 22/11/2011 | Porto Alegre/Brésil |
| **29** | Eunice Araújo | Fonctionnaire du Gouvernement de Rio Grande do Suo (Ancienne Coordinatrice Régionale du BP) | 22/11/2011 | Porto Alegre/Brésil |
| **30** | Luis Antonio Girardi | Ancien Coordinateur du Centre Administratif Régional de Porto Alegre | 22/11/2011 | Porto Alegre/Brésil |
| **31** | Adriana Furtado | Gérant des Informations Socioéconomiques de la | 24/11/2011 | Porto Alegre/Brésil |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | mairie de Porto Alegre | | |
| **32** | André Passos Cordeiro | Ancien Coordinateur du Cabinet de Planificarion (GAPLAN) 1999-2004 | 24/11/2011 | Porto Alegre/Béasil |
| **33** | Gérard Perreau-Bezouille | Vice-maire de Nanterre | 25/11/2011 | Porto Alegre/Brésil |
| **34** | Ivone de Souza | Ancien Consultant UN-Habitat/Spécialiste du BP au Mozambique | 12/12/2011 | São Paulo/Brésil |
| **35** | Alberto Andrango | Maire de Cotacachi | 06/06/2012 | Cotacachi/Équateur |
| **36** | Coralia Barahona | Coordinatrice Participation Citoyenne de la Municipalité de Cotacachi | 06/06/2012 | Cotacachi/Équateur |
| **37** | Irma Torosina | Présidente Assemblée Cantonale – Cotacachi | 06/06/2012 | Cotacachi/Équateur |
| **38** | Zaira Barahona | Ancienne Participante du BP Enfance de Cotacachi | 06/06/2012 | Cotacachi/Équateur |
| **39** | Juana Morales | Leader Communautaire Quíchua de Cotacachi | 06/06/2012 | Cotacachi/Équateur |
| **40** | Guido Perugaci | Fonctionnaire de la mairie de Cotacachi | 06/06/2012 | Cotacachi/ Équateur |
| **41** | Patricia Espinosa | Conseillère de Cotacachi | 07/06/2012 | Cotacachi/Équateur |
| **42** | Mariana Sorzosa | Ancienne Conseillère de Cotacachi | 07/06/2012 | Cotacachi/Équateur |
| **43** | Montse Ayat | Représentante ONG Xarxa - Espagne | 07/06/2012 | Cotacachi/Équateur |
| **44** | Tatiana Saltos | Ancienne Consultante du Programme URB-AL pour Cotacachi | 08/06/2012 | Cotacachi/Équateur |
| **45** | Jomar Seballos | Activiste dans l'Assemblée de l'Unité Cantonale | 08/06/2012 | Cotacachi/Équateur |
| **46** | Auki Tituaña | Ancien Maire de Cotacachi | 09/06/2012 | Cotacachi/Équateur |
| **47** | Monica Quintana | Secrétaire UN-Habitat | 11/06/2012 | Quito/Équateur |
| **48** | Mario Unda | Cadre de l'ONG Ciudad – Quito | 11/06/2012 | Quito/Équateur |
| **49** | Jaime Vazconez | PGU-CIGU | 12/06/2012 | Quito/Equador |
| **50** | Manuel Venegas | Représentant ONG SODEPAZ-Espagne | 11/07/2012 | Madrid/Espagne |
| **51** | Eva García Chueca | Coordinateur - Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights /United Cities and Local Governments (UCLG) | 16/07/2012 | Barcelone/Espagne |
| **52** | Joaquin Brugué | Professeur Université Autonome de Barcelone | 16/07/2012 | Barcelone/Espagne |
| **53** | Laia Vilademunt | Secrétaire de l'Observatoire International de la Démocratie Participative | 17/07/2012 | Barcelone/Espagne |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **54** | Edgardo Bilsky | Ancien membre de la Fédération des Cités Unies/Représentant CGLU | 20/07/2012 | Barcelone/Espagne |
| **55** | Letícia Almeida | Ancienne consultante de la Banque Mondiale pour la municipalité de Porto Alegre | 14/09/2012 | São Paulo/Brésil |
| **56** | Alberto Paranhos | Ancien Fonctionnaire Principal pour les regroupements Humains de l'UN-Habitat pour la Région d'Amérique Latine et des Caraïbes | 19/09/2012 | São Paulo/Curitiba (vidéoconférence) |
| **57** | João Calenga | Fonctionnaire du BP - mairie de Maputo | 14/11/2012 | Maputo/Mozambique |
| **58** | Nilza Langa | Ancien Fonctionnaire du BP de la Mairie de Maputo | 14/11/2012 | Maputo/Mozambique |
| **59** | Samira | Mairie de Maputo | 15/11/2012 | Maputo/Mozambique |
| **60** | Eduardo Nguenha | Coordinateur du Secteur Finances de la mairie de Maputo | 15/11/2012 | Maputo/Mozambique |
| **61** | André Souza | Mairie de Maputo | 15/11/2012 | Maputo/Mozambique |
| **62** | Jedeão Manchure | Ancien Fonctionnaire du BP de la Mairie de Maputo | 15/11/2012 | Maputo/Mozambique |
| **63** | Helena Samira Sithoy | Ancien Fonctionnaire du BP de la Mairie de Maputo | 15/11/2012 | Maputo/Mozambique |
| **64** | Anônimo (1) | Fonctionnaire de la mairie de Maputo | 15/11/2012 | Maputo/Mozambique |
| **65** | Mike Makwela | Coordinateur de la Gouvernance Locale dans l'ONG Planact | 20/11/2012 | Joanesburg/Afrique du Sud |
| **66** | Terence Smith | Fonctionnaire GIZ | 21/11/2012 | Joanesburg/Pretória (vidéoconférence) |
| **67** | Bara Gaye | Coordinateur IED-Afrique | 28/11/2012 | Dakar/Sénégal |
| **68** | Anônimo | Leader Communautaire Sud-Kivu RDC | 06/12/2012 | Dakar/Sénégal |
| **69** | Rondromalala Sylviane Hortencia Andriamahasoro | Maire d'Ampasy Nahampoana | 06/12/2012 | Dakar/Sénégal |
| **70** | Laurence Aimée Andriambololona | Maire d'Anosizato Ouest | 06/12/2012 | Dakar/Sénégal |
| **71** | Yvete Marine Rakotomalala | Maire d'Andriambilany | 06/12/2012 | Dakar/Sénégal |
| **72** | Yves Cabannes | Professeur à l'Université de Londres (ancien coordinateur du PGU-ALC) | 07/12/2012 | Dakar/Sénégal |
| **73** | Boris Weber | Spécialiste de la Gouvernance à l'Institut de la Banque Mondiale | 08/12/2012 | Dakar/Sénégal |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **74** | Jules Dumas | Président du Secrétariat Exécutif de l'ONG Assoal | 08/12/2012 | Dakar/Sénégal |
| **75** | Mamadou Bachir Kanouté | ENDA-Tiers Monde | 08/12/2012 | Dakar/Sénégal |
| **76** | Rodrigo Perpétuo | Secrétaire des Relations Internationales - mairie de Belo Horizonte | 26/03/2013 | Belo Horizonte/Brésil |
| **77** | Stephania Aleixo | Conseillère, Relations Internationales - mairie de Belo Horizonte | 26/03/2013 | Belo Horizonte/Brésil |
| **78** | Veronica Campos Sales | Directrice du BP - mairie de Belo Horizonte | 26/03/2013 | Belo Horizonte/Brésil |
| **79** | Maria Diana de Oliveira | Conseillère en BP - mairie de Belo Horizonte | 26/03/2013 | Belo Horizonte/Brésil |
| **80** | Claudineia Ferreira Jacinto | Conseillère en BP - mairie de Belo Horizonte | 26/03/2013 | Belo Horizonte/Brésil |
| **81** | Rogério Nunes | Fonctionnaire Département des Indicateurs - mairie de Belo Horizonte | 27/03/2013 | Belo Horizonte/Brésil |
| **82** | Maria Madalena | Ancienne Secrétaire de la Gouvernance Partagée - mairie de Belo Horizonte | 27/03/2013 | Belo Horizonte/Brésil |
| **83** | Ronaldo Monassés | Directeur du BP - mairie de Belo Horizonte, Région Nordeste | 27/03/2013 | Belo Horizonte/Brésil |
| **84** | Eduardo Fidélis | Leader Communautaire, Région Nordeste/Renforcement du BP - mairie de Belo Horizonte | 27/03/2013 | Belo Horizonte/Brésil |
| **85** | Ana Luiza Nabuco | Ancienne Secrétaire de la Planification, actuelle Secrétaire des Finances - mairie de Belo Horizonte | 27/03/2013 | Belo Horizonte/Brésil |
| **86** | Maria Auxiliadora Gomes | Ancienne Directrice BP - mairie de Belo Horizonte et ancienne Coordinatrice réseau Brésilien du Budget Participatif, a été administratrice régionale de 1993 à 1997. | 28/03/2013 | Belo Horizonte/Brésil |
| **87** | Adelmo Araújo | Coordinateur ONG FASE - Recife | 02/04/2013 | Recife/Brésil |
| **88** | Auricéia Ferreira dos Santos | Leader Communautaire | 02/04/2013 | Recife/Brésil |
| **89** | Margarida Gerônimo da Silva | Leader Communautaire | 02/04/2013 | Recife/Brésil |
| **90** | Evanildo Barbosa da Silva | Directeur ONG FASE - Recife | 02/04/2013 | Recife/Brésil |
| **91** | José Augusto | Ancien Directeur BP - Recife | 03/04/2013 | Recife/Brésil |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Miranda | | | |
| **92** | Rosana Soares | Ancien Fonctionnaire BP - Recife | 03/04/2013 | Recife/Brésil |
| **93** | Renato Lira | Ancien Fonctionnaire BP - Recife | 03/04/2013 | Recife/Brésil |
| **94** | Marcelo Sobral | Ancien Fonctionnaire BP - Recife | 03/04/2013 | Recife/Brésil |
| **95** | José Arlindo | Directeur Scientifique du Centre d'Études et de Recherches - Recife | 04/04/2013 | Recife/Brésil |
| **96** | Isabela Fernanda Valença | Équipe technique - ONG Etapas – Recife | 04/04/2013 | Recife/Brésil |
| **97** | Maria da Penha Gouveia dos Santos | Leader Communautaire | 08/04/2013 | Recife/Brésil |
| **98** | Ivone Oliveira | Femme au foyer, Leader Communautaire et ancienne déléguée BP | 08/04/2013 | Recife/Brésil |
| **99** | Mariana Campello | Pédagogue, Leader Communautaire et ancienne déléguée BP | 08/04/2013 | Recife/Brésil |
| **100** | Maria Cristina de Melo | Ancienne Cadre du BP – Recife | 08/04/2013 | Recife/Brésil |
| **101** | Roberto Trevas | Conseiller des Relations Internationales (RI) - PMPE (2001-2005) ; Coordinateur RI PMPE (2005-2012) | 09/04/2013 | Recife/Brésil |
| **102** | Mariane Regis | Stagiaire RI – PMPE (2006-08) ; CC RI – PMPE (2008-2012) | 09/04/2013 | Recife/Brésil |
| **103** | Sarah Keener | Spécialiste Développement Social - Département du Développement Social de la Banque Mondiale | 28/04/2013 | Washington/États-Unis |
| **104** | André Herzog | Spécialiste Urbanisme - Institut de la Banque Mondiale | 29/04/2013 | Washington/États-Unis |
| **105** | Victor Vergara | Spécialiste Urbanisme - Institut de la Banque Mondiale | 29/04/2013 | Washington/États-Unis |
| **106** | Melissa Zumaeta | Fonctionnaire de la Banque Mondiale - Région Amérique Latine et Caraïbes | 29/04/2013 | Washington/États-Unis |
| **107** | Tiago Peixoto | Spécialiste en *Open Government* - Institut de la Banque Mondiale | 29/04/2013 | Washington/États-Unis |
| **108** | Josh Lerner | Président Projet Budget Participatif | 08/05/2013 | New York/États-Unis |
| **109** | Brad Lander | Conseiller du 39$^{e}$ District à New York | 08/05/2013 | New York/États-Unis |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **110** | Ramiro Garcia | Chef du Programme Urbain - ONG DESCO - Villa El Salvador | 21/05/2013 | Villa El Salvador/Pérou |
| **111** | Angela | Coordinatrice du BP à Villa El Salvador | 21/05/2013 | Villa El Salvador/Pérou |
| **112** | Ermelita Castro Cordova | Leader Communautaire de Villa El Salvador | 21/05/2013 | Villa El Salvador/Pérou |
| **113** | Clementina Arias Rojas | Leader Communataire de Villa El Salvador | 21/05/2013 | Villa El Salvador/Pérou |
| **114** | John Ramires Flores | Professionnel en Budget Territorial - ministère de l'Économie et des Finances du Pérou | 24/05/2013 | Villa El Salvador/Pérou |
| **115** | Sergi Pérez Serrano | Expert Associé - Banque Mondiale, Département de la Gouvernance et de la lutte contre la Corruption - Banque Mondiale, Section de la Région Amérique Latine et Caraïbes | 24/05/2013 | Lima/Pérou |
| **116** | Gloria Durand | Ancien fonctionnaire du BP à Villa El Salvador | 24/05/2013 | Lima/Pérou |
| **117** | José Rodrigues | Ancien maire de Villa El Salvador | 24/05/2013 | Villa El Salvador/Pérou |
| **118** | Genaro Soto Mendonza | Conseiller Villa El Salvador | 24/05/2013 | Villa El Salvador/Pérou |
| **119** | Epitafio Baca | Coordinateur du « Programme de Vigilance Citoyenne » de l'ONG Propuesta Ciudadana à Lima | 28/05/2013 | Lima/Pérou |
| **120** | Jorge Mesinas | Directeur du Conseil de Qualité des Dépenses Publiques au Conseil Général du Budget Public du ministère de l'Économie et des Finances du Pérou | 29/05/2013 | Lima/Pérou |
| **121** | Jaime Zea Usca | Ancien maire de Villa El Salvador | 30/05/2013 | Villa El Salvador/Pérou |
| **122** | Miguel Eduardo Ríos | Chercheur à l'Institut d'Études Péruviennes et habitant de Villa El Salvador | 30/05/2013 | Villa El Salvador/Pérou |
| **123** | Karen Suarez | Coordinatrice Nationale du Programme de Budgets Sensibles au Genre - ONU-Femmes | 30/05/2013 | Lima/Pérou |
| **124** | Nelson Dias (2) | Coordinateur de l'ONG In-Loco, Portugal | 16/06/2013 | Lisbonne/Portugal |
| **125** | Alain Santainderu | Ancien fonctionnaire du PGU-ALC | 27/07/2013 | Villa El Salvador/Pérou |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **126** | Giovanni Allegretti | Chercheur Confirmé au Centre d'Études Sociales de l'Université de Coimbra | 24/11/2011; 05/09/2013 | Porto Alegre/Brésil ; Bordeaux/France |
| **127** | Katherine Gégou | Ancienne Conseillere du 20e Arrondissement de Paris ; Membre du Réseau Démocratiser Radicalement la Démocratie | 11/10/2013 | Paris/France |

(1) Entretiens *off-record* ; (2) Conversation informelle *off-record* ; Entretien Collectif réalisé avec Adrian Gurza Lavalle et Lizandra Serafim, dans le cadre du projet Chance to Sustain au CEBRAP.

# Références Bibliographiques

**Livres, articles et documents de presse**


ABERBACH, J. ROCKMAN, B. Conducting and Coding Elite Interviews. PS: **Political Science and Politics**. V. 35, N. 4, p. 673-676, 2002.

ABERS, R. **Inventing local democracy**: grassroots politics in Brazil. Lynne Rienner, Londres, 2000.

ALDECOA, F.; KEATING, M. **Paradiplomacy in Action**: The Foreign Relaitons of Subnational Governements. Londres. Frank Cass, 1999.

ALLEGRETTI, G. Le processus d'économie participative de la région Lazio: quand l'expérimentation devient le symbole d'une gestion politique. In: TALPIN, J.; SINTOMER, Y. (Dir.). **La démocratie participative au-déla de la proximité**: le Poitou-Charentes et l'échelle regional. Rennes. Presses Universitaires de Rennes, 2011, p. 145-160.

AMPUERO, N. P. Gobierno local, cidadania e izquierda en Lima Metropolitana: Independencia y Villa El Salvador. In: BALBI, C. R. (ed.). **Lima**: aspiraciones, reconoscimiento y cidadania en los noventa. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997, p. 135-164.

ANANIAS, P. Orçamento Participativo - Por que o implantamos em Belo Horizonte?. In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. **Orçamento Participativo**: construindo a democracia. Rio de Janeiro. Revan, 2005, p. 33-48.

ARLINDO, J.; GONDIM, L. Novos Modelos de Gestão: lições que vêm do poder local. In: ARLINDO, J.; CACCIA-BAVA, S. (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo. Editora Cortez, 1998, p.192.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. Em DAGNINO E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Campinas, Paz e Terra, 2002.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: SANTOS, B. (dir). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003, p. 561-598.

_____. (Org.). **A Participação em São Paulo**. São Paulo. Ed. UNESP, 2004.

AVRITZER, L., NAVARRO Z. (Org.). 2003. **A inovação democrática no Brasil**: O Orçamento Participativo, São Paulo. Cortez.

AVRITZER, L.; WAMPLER, B. **The expansion of participatory budgeting in Brazil:** an analysis of the successful cases based upon design and socio-economic indicators. Relatório de Pesquisa, 2008.

AZEVEDO, N. D.; GOMES, M. A. Um balanço das produções acadêmicas sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, S.; NABUCO, A. L. **Democracia Participativa**: a experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte. Editora Leitura, 2009. p. 67- 88.

AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. **Orçamento Participativo**: construindo a democracia. Rio de Janeiro. Revan. 2005, 224 p.

BAIERLE, S. **Atire no cidadão, salve o freguês**: Orçamento Participativo e cidadania nua. Soberania Popular. Disponível em http://www.ongcidade.org/site/php/Revista/revista.php?texto=baierlept. Acesso em: outubro de 2013.

BAIOCCHI, G. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democracy Theory. **Politics and Society**, v. 29, n. 1, 2001, p.43-72.

_____. **Militants and Citizens:** The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre. Stanford. Stanford University Press, 2005.

BAQUÉ, M-H; SINTOMER, Y. **La démocratie participative inachevée**: genese, adaptations et diffusions. Saint-Etienne. Éditions Yves Michel, 2010. 234p.

BARBER, B. Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. University of California Press. Berkley, 1984.

BARBOSA, E.; SILVA, N. **Gestão Participativa no Recife do PREZEIS ao Orçamento Participativo**. Recife. Etapas. 2003. 44p.

BECKER, A. J. **A cidade reinventa a democracia**. Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 2000. 229 p.

BENNETT C. J. What is Policy Convergence and What Causes It?. **British Journal of Political Science**, v. 21, n. 2, 1991, p. 215-233.

BENNETT, A. ELMAN, C.. Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Methods. **Annual Review of Political Science**, v. 9, 2006, p. 455-476.

BERRY, F. S.; BERRY, W. D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research . IN: SABATIER, P. (org) **Theories of Policy Process**. Boulder. Westview Press. 2007, p. 223-260.

BERRY, J. Validity and Reliability Issues In Elite Interviewing. **PS: Political Science and Politics**, v. 35, n. 4, 2002 p. 679-682.

BITTAR, J. (Org.). **O modo petista de governar**. São Paulo. Partido dos Trabalhadores. 1992. 324p.

BLEICH, E., PEKKANEN, R.. How to Report Interview Data. In: MOSLEY, L. **Interview Research in Political Science**. Cornell. Cornell University Press, 2013.

BLONDIAUX, L.; SINTOMER, Y. L'impératif délibératif. **Politix**, Vol. 57, N°15, 2002, p. 17-35, 2002.

BLONDIAUX, L. Le nouvel esprit de la démocratie: actualité de la démocratie participative. Éditions du Seuil et la République des idées. Paris, 2008.

BOCANEGRA, V., A., M. **A Política urbana em bairros populares no Peru:** limites e desafios para o desenvolvimento e a inclusão social. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2009, p. 188.

BOURDIEU, Pierre. 2002. "Les conditions sociales de la circulation internationale des idées". Actes de la recherche em sciences sociales. Vol. 145, N. 1, pp. 3-DAHL, R. A. Poliarquia. São Paulo. Edusp. 2005. p. 475.

BÜLLOW, M. V. **Building transnational networks**: civil society and the politics of trade in the Americas. Nova Iorque. Cambridge University Press. 2010.

BUNCE, V.; WOLCHIK, S. Transnational Networks, Diffusion Dynamics, and Electoral Change in the Postcommunist World". In: GIVAN, R.; ROBERTS, K.; SOULE, S. (ed.) . 2010. **The Diffusion of Social Movements**: Actors, Mechanisms and Political Effects. Nova York. Cambridge University Press. 2010. p. 140-162.

BURGOS-VIGNA Diana, La circulation d'un modèle de démocratie locale en Amérique latine : l'exemple du Budget participative. **América**, n. 33, 2004, p. 83-94.

BURT, J., M. Sendero luminoso y la "batalla decisiva" en las barriadas de Lima: el caso de Villa El Salvador. In: STEVE, J. **Los senderos insólitos del Perú**: guerra y sociedade, 1980 – 1985. Lima. Instituto de Estudios Peruanos. 1999. P. 263-300.

CABANNES, Y. **Les budgets participatifs en Amérique latine**: de Porto Alegre à l'Amérique Centrale, en passant par la zone andine, tendances, défis et limites. Mouvements, n. 47/48, 2006. p.128-138.

CASSEN, B. Une expérience exemplaire au Brésil : Démocratie participative à Porto Alegre , **Le Monde Diplomatique**, Agosto, 1998.

_____. **Tout à commencé à Porto Alegre**: mille forums fociaux. Paris. Mille et une nuits, 2003.

CLING, J. P. et all. La Banque mondiale, entre transformations et résilience. **Critique Internationale**. v. 4. n. 53, 2011, p. 43-65.

COÊLHO, D. B. **Competição Política e a Difusão de Programas de Transferência de Renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, 2009.

COÊLHO, V. S., NOBRE, M. (org.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo. Ed. 34, 2004.

CONFEDERAÇAO NACIONAL DOS MUNICIPIOS. **As áreas internacionais dos municípios brasileiros**. CNM. Brasília, 2011.

CÔRTES, S. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. Em LUBAMBO C., COÊLHO D. B., MELO M. A. (Orgs). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis. Editora Vozes, 2005.

DAHL, R. **Poliarquia**. Edusp. São Paulo, 2005.

DAGNINO, E.; OLVERA, E., PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América latina**. Campinas. Paz e Terra, 2006.

DE FRANCESCO, F. **Transnational Policy Innovation**: the OECD and the diffusion of regulatory impact analysis. Colchester. ECPR Press. 2013, 207 p.

DELLA PORTA, D.; TARROW, S. (org.) **Transnational Protest and Global Activism**. Lanham, Rowman & Littfeld, 2005, 287 p.

DELPEUCH. T. Comprendre la circulation internationale des solutions de l'action publique: panorama des policy transfer studies. **Critique Internationale**, n. 43. 2009. p. 153-165.

DEZALAY Y., B. **La mondialisation des guerres de palais**: la restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine. Entre notables du droit et «Chicago boys». Paris, Seuil, 2002.

DIAS, M. R. **Desejo de mudança:** Das motivações e razões que levaram à derrota do PT em Porto Alegre nas eleições de 2004. Civitas. V. 8, n. 2, 2008, p. 237-257.

DIAS, N. (Coord). **Esperança democrática**: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo. Lisboa. Ed. Associação In Loco, 2013

DIMAGGIO, P. J.; POWELL. W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, 1983, p. 1147-160.

DOLOWITZ D., MARSH D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. **Governance**, v. 13, v. 1, 2001, p. 5-24.

DUMOULIN, L., SARUGGER, S. Les Policy Transfer studies: analyse crityque et perspectives. **Critique Internationale**. n. 48. 2010, p. 9-24.

ECHEGARAY, G., C.; MARULANDA, L. **Desarrollo Local con Gestión Participativa.** Presupuesto Participativo Villa El Salvador, Perú. Institute for Housing and Urban Development Studies. HIS Simpa Papers, n 09. 2001.

ECKSTEIN, H. Case Studies and Theory in Political Science. In: **Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability, and Change**. Berkeley. University of California Press, 1975.

ECONOMIST. <http://www.economist.com/news/international/21574454-internet-helps-politicians-listen-better-their-electors-if-they-want-processing>. Consulté en: octobre, 2013.

_____. http://www.economist.com/node/16690887. Consulté en: octobre, 2013.

ELKINS, Z, SIMMONS, B. On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, 2005, p. 33-51.

EVANS, P.. Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, n. 9, ano 5, 2003, p. 20-63.

EYESTONE. R. "Confusion, Diffusion, and Innovation". **The American Political Science Review**, v. 71. n. 2. 1977, pp. 441-477.

FAMSI, RED FAL, DIPUTACIÓN DE MÁLAGA, RED ESTATAL POR LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS. (Ed.). **Los Pressupuestos Participativos y Sus Redes**. Diputacion de Malagá. s/d.

FARAH, M. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local". **Organizações & Sociedade**. v. 15, 2008, p. 107-126.

FARIA, C. A. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18 2003. p. 21-29.

FEDOZZI, L. **O poder da aldeia**: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre. Tomo, 2000. 240p.

FEDOZZI, L., J.; LIMA, K. C. P.; Os OP no Brasil. In: DIAS, N. Coord. **Esperança democrática**: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo. Ed. Associação In Loco. Lisboa. 2013, p. 156-162.

FERNANDES, J. H. P. **Porto Alegre**: processo, projeto e inserção internacional. In: PONT, R., A. (Coord.); BARCELOS, A. (Org). Porto Alegre: uma cidade que conquista: a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre. Arte e Ofícios. 2000. P. 45-54.

FINNEMORE, M. International organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientifica, and Cutural Organization and science policy. **International Organization**, v. 47, n. 4, 1993, p. 565-597.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. **International Organization**, v. 52, n. 4, 1998, p. 887-917.

FUNG A.; WRIGHT O. (Org.). **Deeping Democracy**: institutionals innovations in empowered Participatory Democracy. Londres. Verso Press, 2002.

GALLAGHER, M.. Capturing Meaning and Confronting Measurement. In. MOSLEY, L. **Interview Research in Political Science**. Cornell University Press, 2013.

GAYE, B. **Le Budget Participatif en Pratique**: Un guide pratique destiné aux acteurs locaux. IED, 2008.

GEDDES, B. **Paradigms and Sand Castles**: Theory Building and Research Design in Comparative Politics. University of Michigan Press, 2003.

GENIEYS, W., SMYRL, M.. **Elites, Ideas, and The Evolution of Public Policy**. Nova York. Palgrave Macmillan, 2008.

GENRO, T. **L'Humanité**, 11 novembro, 1999

GENRO, TARSO, SOUZA, UBIRATAN. **Orçamento Participativo**: A experiência de Porto Alegre. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

GEORGE, A. e BENNETT, A. **Case Studies And Theory Development in the Social Sciences**. Massachussets. MIT Press, 2005.

GEORGE; A. ELMAN, C. Case Study Methods in the International Relations Subfield. **Comparative Political Studies**, v. 40, n. 2. p. 170-195, 2007.

_____. Case Study Methods. In: REUS-SMIT, C. e SNIDAL, D. **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford. Oxford University Press, 2008. p. 499-517.

GERRING, J. "What is a Case Study and What is it Good For?. **American Political Science Review**. v. 98, n. 2, 2004. p. 341-354.

_____. **Case Studies Research:** Principles and Practices. Nova Iorque. Cambridge University Press, 2006.

GIVAN, R.; ROBERTS, K.; SOULE, S. **The Diffusion of Social Movements**: Actors, Mechanisms and Political Effects. Nova Iorque. Cambridge University Press, 2010.

GOERTZ, G. **Social Science Concepts**: A User's Guide. Nova Jersey. Princeton University Press, 2006.

GOIRAND, C. « Rituels démocratiques et mise en scène de la participation populaire dans les assemblées du Budget Participatif à Recife (Brésil) ». **Participations**. 2015, n. 11, p. 53-85.

GOLDFRANK, B. **Deepening Local Democracy in Latin America**: Participation,

Decentralization, and the Left. University Park: Pennsylvania State University Press, 2011.

_____. **The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting**. Journal of Public Deliberation, v. 8, n. 2. 2012, p. 1-14.

GOLDSTEIN, J., KEOHANE, R. O. (Org.) **Ideas and Foreign Policy**: Beliefs, Institutions, and Political Change. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1993.

GOMES, M. A. Orçamento Participativo de Belo Horizonte: um instrumento de planejamento e gestão democrática. In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. **Orçamento Participativo**: construindo a democracia. Rio de Janeiro. Revan. 2005. P. 49-65.

GOOD GOVERNANCE LEARNING NETWORK. **Putting participation at the heart of development/Putting development at the heart of participation**: A civil society perspective on local governance in South Africa. South Africa. The State of Local Governance Publication, 2012.

GRAHAM, E.; SCHIPAN, C; VOLDEN, C. The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. **British Journal of Political Science,** v. 43, n. 3, 2013, p. 673 – 701.

GRANET, E. **Porto Alegre**: les voix de la démocratie. Paris. Syllepse. 2003. 170 p.

GRAY, V. Innovation in the States: A Diffusion Study. **The American Political Science Review**, n. 67, 1973. p. 880-889

GRET M, L'expérience de démocratie participative de Porto Alegre: étude comparative de pratiques de gouvernance en Amérique latine, Tese (Doutorado em Ciência Política). Université de la Sorbonne Nouvelle/IHEAL, Paris, 2002.

GRET, M.; SINTOMER, Y. **Porto Alegre**: l'espoir d'une autre démocratie. Paris. La Découverte. 2005. 141p.

HAAS, P. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". **International Organization**, v. 1 n. 46. 1992, p. 1-35.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova: revista de cultura e política**. N. 36. pp. 39-53, 1995.

HADAS, M. **Hellenistic Culture**: Fusion and Diffusion. New York, Columbia University Press,1959.

HALL, P. **The Political Power of Economic Ideas**: Keynesianism across Nations. Princeton University Press: Princeton, 1989.

_____. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics,** v. 25, n. 3. 1993, p. 275-296.

_____. **Systematic process analysis**: when and how to use it. European Management Review, v. 3, 2006, 24–31.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003. p. 193-224.

HASSENTEUFEL P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale, les déplacements de la construction des objets comparatifs en matière de politiques publiques. **Revue Française de Science Politique**, Vol. 55, n. 1, 2005, p. 113-132.

HAY, C. Institutional Constructivism. In: RHODES, R. et All. (Org). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford. Oxford University Press. 2006, p. 56-74.

HELD, D. Models of Democracy. Stanford University Press. Stanford, p. 209., 2006

HOOGHE, L; MARK, S. **Multi-Level Governance and European Integration**. Oxford. Rowman & Littlefield Publishers. 2001, 272 p.

HERMET, G. **Exporter la démocratie ?** Presses de Sciences Po. Paris, 2009.

HORDJIK, M. Participatory governance in Peru: exercising citizenship. Participatory Governance. **Environment & Urbanization**, v. 17, n. 1 April 2005 219-236.

HOWLETT, M. Beyond Legalism? Policy Ideas, Implementation Styles and Emulation-Based Convergence in Canadian and U.S. Environmental Policy. **Journal of Public Policy**. v. 3, n 20, 2000, p. 305-329.

HOWLETT, M; RAMESH, M. **Studying Public Policy**: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press, 2003.

HUNTINGTON, S. **The Third Wave**: Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press. 1993.

HURD, I. Constructivism. In: REUS-SMIT, C. e SNIDAL, D. **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford. Oxford UniversityPress. 2008. p. 298-316.

IZZO, A. **Storia del pensiero sociologico**. Bologna. Il Mulino, 2000.

JOBERT, B. L'État en action. L'apport des politiques publiques. **Revue française de science politique**, v. 35, n. 4. 1985. p. 654-682.

JORNAL DO COMÉRCIO. **PSB acaba com OP e cria novo modelo**. Recife, 16 de Julho de 2013, p. 3.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Seminário debate participação popular**. Porto Alegre, 11/11/1999.

KANOUTÉ, B. OP: visão geral, ganhos e desafios de um processo de promoção da cidadania e construção da democracia. Local em África. In: DIAS, N. Coord. **Esperança democrática**: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo. Ed. Associação In Loco. Lisboa. 2013, p.77- 86.

KATZ, E., LEVIN. M. L., HAMILTON, H. Traditions of Research on the Diffusion of Innovation". **American Sociological Review**, v. 28, n. 2. 1963, p. 237-252.

KECK, M. SIKKINK, K. 1998. **Activists Beyond Borders**: Advocacy Networks in International Politics. Cornell University Press. Cornell.

KING, G.; KEOHANE, R; VERBA, S. **Designing Social Inquiry**: Scientific Inference in Qualitative Research. Nova Jersey, Princeton University Press, 1994.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policy**. Nova Iorque. Harper Collins, 1995.

KRASNER, S. US commercial and monetary policy: unravelling the paradox of external strength and internal weakness. **International Organization**, v. 31, n. 4. 1977, p´. 635-671.

LANDMAN T. **Issues and Methods on Comparative Politics** : an Inroduction. Oxon Routledge, 2007.

LANGLET, L.; ALLEGRETTI, G. Orçamento Participativo na Suécia: uma história contada em camera lenta. p. 251 – 365. In: DIAS, N. Coord. **Esperança democrática**: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo. Ed. Associação In Loco. Lisboa. 2013.

LATOUR, B. **La Science en action**: introduction à la sociologie des sciences. Paris. La Découverte. 2005, p. 664.

LE GALÈS, P. Introduction: Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et thèorie de moyenne portée. In LE GALÈS, P.; THATCHER, M. (dir.). **Les réseaux de Politique Publique**: Débat autour des policy networks. Paris. L'harmattan, 1995, p. 13-27.

LEVI-FAUR, D., VIGOTA-GADOT, E. New Public Policy, New Policy Transfers: Some Characteristics of a New Order in the Making. **International Journal of Public Administration**. v. 29. n. 4-6. 2006. p.247-262.

**LIBÉRATION**, 31 março, 2008.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy**: Dilemmas of the Individual in Public Service. Nova Iorque. Russell Sage Foundation. 2010. 275 p.

LOUAULT, F. Coups et coûts d'un échec électoral : La défaite du Parti des Travailleurs à Porto Alegre (octobre 2004). **Lusotopie**, v. 13, n. 2, 2006, p. 73-90.

LUBAMBO, C.; COÊLHO, D.; MELO, M., A. (Orgs). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis. Editora Vozes, 2005.

LÜCHMANN, L. **A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**: Possibilidades e limites da democracia deliberativa. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Unicamp, 2002.

MAHONEY, J. Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method. **Sociological Forum**, v. 16, n. 3. 2003, p. 575-593.

MAIRIE DE SAINT-DENIS. **Protocole d'intention de coopération**: Saint-Denis - Porto Alegre. s/d.

MAJONE, G. Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions. In: GOODIN, R., E.; HANS-DIETER, K. **A New Handbook of Political Science**. Nova Iorque. Oxford University Press, 1996.

MANIN, B. **Principes du Gouvernement Représentatif**. Paris. Champs/Flammarion, 1996.

MARQUES, E. C. L., FARIA, C. A. P. **A Política pública como campo multidisciplinar**. Ed. Unesp. São Paulo, 2013.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. Democracia e Redistribuição: apontamentos iniciais. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS; G. A; PIRES, R. (org.). **Democracia participativa e**

**redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo. Xamã. 2008, p. 13-30.

MARCUS, G. E. (1995). Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-sited Ethnography. *Annual Review of Anthropology*, 24:95-117.

MARQUETTI, A.; CAMPOS; G. A; PIRES, R. (org.). **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo. Xamã. 2008.

MARX, V. **Las Ciudades como Actores Políticos en las Relaciones Internacionales**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, 2008.

MCADAM, D; RUCHT, D. The cross-national diffusion of movement ideas. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 52, 1993, p. 56-74.

MCNULTY. S. An Unlikely Success: Peru's Top-Down Participatory Budgeting Experience. **Journal of Public Deliberation**, v. 8, n. 2. 2012, p. 1-19.

MELO, M., A. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Dados**, v. 47, n. 1, 2004.

MEYERS, R. **Cotacachi – Presupuesto Participativo**: Manual. Quito. Argudo & Asociados. 2005.

MILANI, C.; PINHEIRO, L. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas.** Rio de Janeiro. Editora FGV. 2012, 350 p.

MILANI. C.; LANIADO, C. . Transnational Social Movements and the Globalization Agenda: a methodological approach based on the analysis of the World Social Forum. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, p. 10-39, 2007.

MINTROM, M.; MOSSBERGER, K. 2008. "The Politics of Ideas and the Diffusion of Innovations". Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, Massachussets.

MULLER, P. 1985. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. **Revue Française de Science Politique**. vol. 35. n°2. p. 165-189.

NAVARRO, Z. O "Orçamento Participativo" de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L., NAVARRO Z. (Org.). 2003. **A inovação democrática no Brasil**: O Orçamento Participativo. São Paulo. Cortez, p. 89-128.

NAY, O.; PETITEVILLE, F. Élements pour une sociologie du changement dans les organizations internationales. **Critique Internationale**, vol. 4. n. 53. 2011. p. 9-22

NEVEU, C. (Org.). **Cultures et pratiques participatives**: Perspectives comparatives. Paris. L'Harmattan, 2007.

NEW YORK TIMES. **Putting In Their 2 Cents**. Disponível em: < http://www.nytimes.com/2012/04/01/nyregion/for-some-new-yorkers-a-grand-experiment-in-participatory-budgeting.html>. Consuté le: 30 mars, 2012.

_____. **4 Council Members, Each With $1 Million, Will Let Public Decide How It's Spent. Disponível em: <**http://www.nytimes.com/2011/09/14/nyregion/4-on-ny-city-council-will-let-public-decide-some-spending.html>. Consuté en: septembre, 2013.

NEZ, H.; TALPIN, J. Démocratie participative et communisme municipal en banlieu rouge. BAQUÉ, M-H; SINTOMER, Y. **La démocratie participative inachevée**: genese, adaptations et diffusions. Saint-Etienne, Éditions Yves Michel, 2010. P. 209-228.

NGUENHA, E. Governação Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo. Trabalho apresentado em II Conferência do IESE sobre Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique. Maputo, 2009.

_____. **Orçamento Participativo em Moçambique: Modelos, Práticas e Indicadores de Medição de Desempenho**. Arquivo eletrônico, s/d.

OLIVERS, P.; MYERS, D. Networks, Diffusion, and Cycles of Collective Action. In DIANI, D.; MCADAM, D. **Social Movements and Networks**: Relational Approaches to Collective Action. Oxford. Oxford University Press, 2003, p. 173-203.

ORTIZ, S., O. **Cotacachi**: una apuesta por la democracia participativa. Quito. FLACSO. 2004. P. 204.

OUTHWAITE, W., BOTTOMORE, T (eds.). **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar, 1993.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les "trois i" et l'analyse de l'État en action. **Revue Française de Science Politique**, v. 55, n/. 1, 2005, p. 7-32.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Manifesto**. Diário Oficial da União, 21 de outubro de 1980.

PASQUINO, G. **Corso di Scienza Politica**. Il Mulino. Bologna, 2000.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Paz e Terra. Campinas, 1992.

PAULICS, V. Disseminação de inovações em gestão local. In: Colóquio internacional de poder local: desenvolvimento e gestão de territórios, 10. Salvador. **Anais**. UFBA/CIAGS, 2006.

PEREIRA, J., M., M. **O Banco Mundial como ator político intelectual e financeiro**: 1944-2008. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2010, 502 p.

PETERSON, G., E., **Decentralization in Latin America: learning through experience**. Washington. The World Bank. 1997. 45p.

PETITEVILLE, P.; SMITH, A. Analyser les politiques publiques internationales. **Revue Française de Science Politique,** v. 3. p. 357-366, 2006.

PIMENTEL, F. Apresentação. In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B**. Orçamento Participativo**: construindo a democracia. Rio de Janeiro. Revan. 2005. P. 9 - 12

PIRES, R. R. Regulamentação da Participação do OP em Belo Horizonte: eficiência distributive aliada ao planejamento urbano. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS; G. A; PIRES, R. (org.). **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo. Xamã. 2008, p. 55-76.

PONT, R. Porto Alegre e a luta pela democracia, igualdade e qualidade de vida. In: PONT, R., A. (Coord.); BARCELOS, A. (Org). **Porto Alegre**: uma cidade que conquista: a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre. Arte e Ofícios. 2000. P 11-28.

_____. **Democracia, igualdade e qualidade de vida**: a experiência de Porto Alegre. Veraz. Porto Alegre, 2002.

PORTO ALEGRE. **Documento Base**: Rede – 9 – Financiamento Local e Orçaomento Participativo. URB-AL.

PORTO de OLIVEIRA, O. **Le transfert d'un modèle de démocratie participative**: Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis. Paris. Collection Chrysallides, IHEAL/CREDA. 2010.

_____. L'implication des réseaux dans la circulation des politiques de gouvernance participative : Le cas du Forum des Autorités Locales. In: XIème Congrès de l'Association

Française de Science Politique. **Section Thématique – 26 "Agir par réseaux : Les réseaux en science politique : méthodes et objets**. Estrasburgo, 2011.

_____. Embaixadores do Orçamento Participativo: Um prelúdio à circulação internacional de um dispositivo de governança participativa". Trabalho preparado para apresentação no VI Congreso Latino Americano de Ciência Política (ALACIP) **Simpósio: Participação, representação, institucionalização: para onde vão as relações entre Estado e sociedade civil na América Latina?.** Quito, 2012.

_____. As dinâmicas da difusão do Orçamento Participativo na África Subsaariana: de Dakar a Maputo. : DIAS, N. (Coord). **Esperança democrática**: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo. Ed. Associação In Loco. Lisboa. 2013. p. 87-98.

_____. Do ponto de virada à difusão massiva: mecanismos da internacionalização do Orçamento Participativo. In: Conselho Europeu de Investigações Sociais sobre a América Latina. **VII Congreso de CEISAL**: Memoria, presente y porvenir, Porto, Portugal, 2013.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; ALLEGRETTI, G. Following a World Traveller: A Comparative Approach to Participatory Budgeting Transfers. In: 7TH General Conference of the **EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH,** SCIENCES PO Bordeaux, 2013, Bordeaux.

PRZEWORSKI, A.(1999). Minimalist conception of democracy: a defense. In: Schapiro, I. And Hacker-Cordón. **Democracy's Value**. Cambridge University Press.

PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, 1988, p. 427-460.

Quotidien d'Information Générale le Matin, 28 de abril, 2012.

RAMONET, I. **Le Monde Diplomatique**, janeiro de 2001

RECONDO, D. Les paradoxes de la démocratie participative en Amérique latine. Une comparaison des trajectoires mexicaine et colombienne. IN: NEVEU Catherine (dir.), **Cultures et pratiques participatives : perspectives comparatives**, L'Harmattan, Paris, 2007

RIBEIRO, A. C. T., GRAZIA, G. DE. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**: Período de 1997 à 2000. Petrópolis. Editora Vozes, 2003.

ROGERS. E. **Diffusion of Innovations**. Nova Iorque. The Free Press, 2003.

ROLNIK, R.. Cidades: O Brasil e o Habitat II. **Teoria e Debate** n. 32, 1996. Disponível em: http://www2.fpa.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/cidades-o-brasil-e-o-habitat-ii. Publicado em 09/05/2006. Acesso em: 20 de abril de 2011.

ROMÃO, W. M. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. **Lua Nova**, v. 84, p. 353-364. 2011.

ROSANVALLON, P. **Le peuple introuvable**: Histoire de la représentation démocratique en France. Paris. Gallimard. 2002. 491 p.

ROSE, R. What is Lesson-Drawing?. **Journal of Public Policy**. Vol. 11, N°1, 1991, p. 3-30.

SABATIER, P. (org). **Theories of Policy Process**. Boulder. Westview Press, 2007, 344 p.

SANTOS, B. (dir). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2003.

SARTORI, G. Concept Misformation and Comparative Politics. **The American Political Science Review**, v. 64, n. 4, 1970. p. 1033-1053.

SAURUGGER S. e SUREL Y. L'Européanisation comme processus de transfert de politique publique. **Revue Internationale de Politique Comparée**. Vol. 13, N°2, 2006. p. 179-211.

SAULIERE, S. **Presupuestos Participativos en el Ecuador: análisis del camino recorrido para definir pasos futuros. UN-HABITAT. 2009.** Documento eletrônico 131 p.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. Harper and Row, (1942). [Tradução: Capitalismo, Socialismo e Demicracia. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura]

SEVALLOS, J. J. M. **Metodología para la articulación del Presupuesto Participativo municipal con los Planes de Desarrollo del Cantón Cotacachi.** Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Equador. Quito. 2011.

SHAH, A. (Eds.). **Participatory Budgeting**. Washington. World Bank, 2007, 300p.

SHALL, A. Sub-Saharan Africa's experience with Participatory Budgeting. Participatory Budgeting. In: SHAH, A. (Eds.). **Participatory Budgeting**. Washington. World Bank. 2007 300p.191-224.

SHLAGER, E. A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In: SABATIER, P. (org). **Theories of Policy Process**. Boulder. Westview Press. 2007, p. 293-

320.

SILVA, E., B. **Das tensões às intenções: gestão do** planejamento urbano, OP e participação popular no Recife (1997 a 2002). Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Programa de pós-graduação em desenvolvimento urbano e regional. Recife, 2003.

SIMMONS, B. GARRETT, F. DOBBIN, G. **The Global Diffusion of Markets and Democracy**. Nova Iorque. Cambridge University Press. 384p.

SINTOMER, Y. Random Selection, Republican Self-Government, and Deliberative Democracy. Constellations, Volume 17, N. 3, 2010, p. 472-487.

SINTOMER Y.; HERZBERG; RÖCKE, 2008. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 32.1, p. 167-178.

SINTOMER Y.; HERZBERG; RÖCKE. **Les Budgets Participatifs en Europe**. Paris. Recherches, 2008.

SINTOMER, Y., HERZBERG, C. e ALLEGRETTI, G. **Aprendendo com o Sul:** O Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global. Engagement Global. Bona, 2012.

SMITH, T. **The potential for participatory budgeting in South Africa**: A case study of the "People's Budget" in eThekwini Municipality". Centre for Civil Society, University of KwaZulu Natal, 2004.

SMULOVITZ, C., PERUZZOTTI E. 2000. Societal accountability in Latin America. **Journal of Democracy**. V. 11, N. 4, p. 147-158.

SOARES DE LIMA, M. R. Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da Analise de Política Externa. IN: MARQUES, E. C. L., FARIA, C. A. P. **A Política pública como campo multidisciplinar**. Ed. Unesp. São Paulo, 2013.

STONE D. Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Social Policy Ideas. **Global Social Policy**, v. 1, n. 3, 2001, p. 338-360.

TARROW, S; MCADAM, D. Scale shift in transnational contention. In: DELLA PORTA, D.; TARROW, S. (org.) **Transnational Protest and Global Activism**. Lanham, Rowman & Littfeld, 2005, p. 121-150.

TATAGIBA, L. 2002. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO E. (Org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Paz e Terra, Campinas. pp. 47-104.

TEIXEIRA, A. C., ALBUQUERQUE, M. do C. Orçamentos Participativos: Projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, E., OLVERA, O., ALDO, P. (Org.). A disputa pela construção democrática na América Latina. Paz e Terra. Campinas, 2006.

The Economist, 31 julho de 2010.

TILLY, C. Afterword: Political Ethnography as Art and Science. **Qual Sociol**, v. 29, 2006, p. 409–412.

UTZIG, J. E.; GUIMARAENS, R. Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre. In: BONDUKI (Org). **Habitat**: As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo. Studio Nobel, p. 51-65.

VERGARA, V. As inovações no âmbito da gestão municipal. In: BECKER, A. J. **A cidade reinventa a democracia**. Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 2000. p. 127-229.

WALKER, J. 1969. The Diffusion of Innovations among the American States. The **American Political Science Review**, v. 63. n. 3. p. 880-899.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, 2008, p.65-95.

_____. **The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe**: Adoption, Adaptation, and Impacts. Journal of Public Deliberation. Volume 8, Issue 2. 2012.

WELP, Y.; WHITEHEAD, L. **Caleidoscopio de la inovacción democrática en America Latina.** Mexico, Flacso, 2011

WENDT, A. 1999. **Social Theory of International Politics**. Cambridge. Cambridge University Press.

WEYLAND, K. **Bounded Rationality and Policy Diffusion**. Nova Jersey. Princeton University Press. 2006. P. 297.

WHITEHEAD, L. Aspectos internacinales de la Democratizacion. In: O'DONNEL, G., SCHMITTER, P., WHITEHEAD L. **Transiciones desde un gobierno autoritario**. Vol. 3. Buenos Aires. Ed. Paidos, 1988.

YIN, R. **Estudo de caso**: Planejamento e métodos. 3.Ed. Artmed. São Paulo, 2007.

ZAPATA, A. Villa El Salvador. IN: JARQUÍN, E.; PIETRI, A. C. (Eds). Programas Sociales, pobreza y participación ciudadana. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. P. 285-294.

**Documents et médias**

AFRICITÉS. Budget Participatif. Disponível em: <http://www.africites.org/sites/default/files/docutheque/budget.pdf> Consulté en: octobre, 2013.

_____. **Évaluation du Processus des Africités et Suivi des Recommandations**. Rabat. CGLUA, 2013.

ASEMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI. Estatuto. Cotacachi, 2000.

ASSOTIATION POUR LA DÉMOCRATIE ET L'ÉDUCATION LOCALE ET SOCIALE ADELS, <http://www.adels.org/association/index.htm>, Consulté le : 21 août, 2013.

ATTAC. http://www.france.attac.org/, Consulté en : octobre, 2013.

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento; Núcleo Democracia e Ação Coletiva. **Relatório Final**: I Seminário Nacional de Participação Social. Secretaria Nacional de Articulação Social/Secretaria Geral da Presidência da República Federativa do Brasil. Brasília. 2011. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/art_social/seminario/relatorio-final>. Consulté en : octobre, 2013.

CIDADE. Histórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre. disponível em: http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/historico.pdf> . Consulté en : octobre, 2013.

CIDADE. **Histórico**. Disponível em: <http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/historico.pdf>. Consulté en : octobre,

2013.

CITÉS ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS. Estatuto. Paris. CGLU, 2004. Disponível em: http://www.cities-localgovernments.org/upload/docs/docs_en_telechargements/Statuts.pdf. Consulté en: juin, 2011.

_____. <http://www.cities-localgovernments.org/upload/docs/docs_en_telechargements/Statuts.pdf> Consulté en: juin, 2011.

CITÉS ET GOUVERNEMETS LOCAUX UNIES AFRIQUE. Disponível em: http://www.localafrica.org/pages/content/?language=FR&Id=24. Consulté en: janvier, 2013.

COTACACHI. **Impactos De los Presupuestos Participativos En Ciudades Multietnicas y Pluriculturales**. URB-AL/Rede – 9. Relatório técnico. 2008.

DÉMOCRATISER RADICALEMENT LA DÉMOCRATIE. **Bulletin N. 3**. Mars. 2000, 4p.

_____**. Bilan du 29/09/2001 au 21/09/2002**. Documento não publicado. s/d.

EQUADOR. **Constituición de 2008**. República do Equador. 2008.

_____. **Ley Orgánica de Participación Ciudadana**. República do Equador, 2010.

EUROPEAN UNION. **URB-AL**. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm>. Consulté le: 18 novembre, 2010.

FORO. **Ciudades para la vida: la agenda 21 en marcha**. N. 7. Lima 2002, p. 1-10.

FÓRUM DAS AUTORIDADES LOCAIS. **Declaração de Porto Alegre**. Porto Alegre. 30 de janeiro de 2002. <Disponível em http://www.redfal.org/es/quienes-somos/historia-del-fal?start=2>. Consulté en: juin, 2011.

_____. FAL disponível em: <http://redfal.org/> Consulté en: junho de 2011.

_____. **Foro de Autoridades Locales por la Inclusion Social de Porto Alegre: Relatoria del Foro y Propuestas**, Documento não publicado, 2004.

FORUM EUROPEU DE AUTORIDADES LOCAIS. **Actes**. Saint-Denis, 2004.

FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT, **Gestão municipal participativa**: experiências de Argentina - Brasil - Chile - Uruguay. Santiago. FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT. 2003.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Relatório final: Projeto Conexão Local Orçamento Participativo (s/d). 20p.

MUNICIPALIDAD PROVENÇAL DE ILO. **Estudio de profundización. Desarrollo humano – Genero y presupuesto participativo. Documento eletrônico. s/d.**

NAVARRO, Z.. **Relatório**: Seminário internacional sobre o "Orçamento Participativo". Porto Alegre. s/d. 11 p.

NEW YORK CITY COUNCIL. http://council.nyc.gov/d8/html/members/biography.shtml, consulté en: juin, 2015.

_____. http://council.nyc.gov/html/pb/home.shtml, consulté en: juin, 2015

PARTICIPATORY BUDGETING PROJECT. White House highlights Participatory Budgeting as modelo for civic engagement. Disponível em http://www.participatorybudgeting.org/blog/white-house-highlights-participatory-budgeting-as-model-for-civic-engagement/. Consulté en: septembre, 2013.

_____. http://www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/examples-of-participatory-budgeting/, consulté en: juin, 2015.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2009. **Guia passo-a-passo para a implementação do Orçamento Participativo em municípios africanos**. Relatório Técnico. [2008].

_____. **Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 anos**. Prefeitura BH. [2008], 54p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE. **Lançado o Ciclo 2012-2014 do OP da Criança e do Adolescente**. Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/lancado-o-ciclo-2012-2014-do-op-da-crianca-e-do-adolescente/>. Consulté en: mai, 2013.

_____. http://www2.recife.pe.gov.br/lancado-o-ciclo-2012-2014-do-op-da-crianca-e-do-adolescente/. Consulté en: mai, 2013.

_____. Prefeito João da Costa recebe prêmio e assina acordo de cooperação na Europa. Disponível em:

<http://www.recife.pe.gov.br/2011/06/09/prefeito_joao_da_costa_recebe_premio_e_assina_acordo_de_cooperacao_na_europa_177152.php> . Consulté en: mai, 2013.

_____. Quatro anos de avanços. 2009-2012. s/d. 98 p. .

PROGRAMA DE GESTÃO URBANA**. I Seminário Internacional sobre o Orçamento Participativo**. Quito. 2001, s/p

PROPUESTA CIUDADANA. **Documento de trabajo N. 3**: Marco Legal del Presupuesto Participativo. 2004. Documento eletrônico. s/p

SAN JUAN. http://www.presupuestoparticipativopr.org/iquestcoacutemo-funciona.html, consulté en : juin, 2015.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DO RECIFE. **Boletim Diário**. 29 de Novembro de 2006

WORLD BANK (2000). **Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000**. Oxford, Oxford University Press.

_____. (2009). **Municipal Development in Mozambique: Lessons from the First**

_____. 1990. World Development Report: Poverty. Oxford, Oxford University Press.

_____. **Bilan des actions pilotes du Budget Participatif à Madagascar**. Relatório. s/d. 109 p.

_____. **Empowering People by Transforming Institutions**: Social Development in World Bank. Washington. World Bank. 2008.

_____. **Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados**. Washington. World Bank. Documento Resumen. 2011, 34p.

_____. Mozambique. Disponível em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/MOZAMBIQUEEXTN/0,,menuPK:382142~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:382131,00.html> . Consulté le: 11 avril, 2013

_____. **Municipal Development in Mozambique**: Lessons from the First Decade. Volume I: Synthesis Report. Washington. World Bank, 2009.

_____. **Participatory Budgeting an experience in good governance**. Disponível em: http://www.worldbank.org/en/news/2012/09/10/participatory-budgeting-an-experience-in-good-governance>. Consulté: octobre, 2013.

_____. **Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre**. Washington. Banco Mundial, 2008, 8p.

_____. **Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre. Washington. WORLD BANK**, 2008.

_____. World Bank Institute. Disponível em: http://wbi.worldbank.org/wbi/about/strategy. Consulté le: 29 août, 2013

UM-HABITAT. <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=374&cid=185>. Consulté le: 07 mars, 2013

UN-HABITAT. **72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Quito**. UN-HABITAT, 2004.

UNION EUROPÉENE (URB-AL). <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional- cooperation/urbal/index_en.htm>, Consulté le: 18 novembre, 2010.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC. UN-ESCAP. Disponível em: www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp. Consulté le: 02 mai, 2011.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAM; MUNICIPAL DEVELOPMENT PARTNERSHIP EASTERN AND SOUTHERN AFRICA. **Participatory Budgeting in Africa**: A Training Companion with cases from eastern and southern Africa. Un-habitat, 2008. 2. Vols.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAM; MUNICIPAL DEVELOPMENT PARTNERSHIP EASTERN AND SOUTHERN AFRICA. **Le Budget Participatif en Afrique**: Guide pour la formation en pays francophones. Vol. II: Méthodes et Approches. NAIROBI. Un-habitat. 2008, 92 p.

UNORCAC. <http://unorcac.nativeweb.org/somos.html> Consulté en: 01 juillet, 2013.

**URB-AL.** Instruments and mechanisms linking physical planning and Participatory

Budgeting: URB-AL R9-A6-04**. Relatório técnico.** 2007.

URB-AL. Lista de contatos. s/d.

URBAN MANAGEMENT PROGRAM. **Participatory Budgeting**: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals. Quito. Un-Habitat. 2004.

VILLA EL SALVADOR. <http://www.amigosdevilla.it/Documentos/Doc001.htm>, Acesso em: agosto de 2013.

VILLA EL SALVADOR. **Plan Integral de Desarrollo al 2010**: Presupuesto Participativo 200-2002. Villa El Salvador. 2002. 28 p.

YOUTUBE. **Finalists for the Reinhard Mohn Prize 2011**: Recife Participatory Budgeting. Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=UHxVj4IyWFo>. Acesso em: maio de 2013.

_____. **Reinhard Mohn Preis 2011 – Livemitschnitt**. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=CaMSM01xX74>. Consulté en: mai, 2013.