

Section Thématique – 26

"Agir par réseaux : Les réseaux en science politique : méthodes et objets"

Session 2 : Analyser le politique par l'étude des réseaux. Le cas des collectivités territoriales

Porto de Oliveira, Osmany (Université de São Paulo/Université de la Sorbonne Nouvelle/IHEAL – osmanyporto@yahoo.com)¹

**L'implication des réseaux dans la circulation des politiques de gouvernance participative :
Le cas du Forum des Autorités Locales**

Introduction

Les dispositifs de participation directe dans les débats publics font, de nos jours, l'objet d'une prolifération massive au sein des villes, et induisent une dynamique de transferts internationaux. De fait, l'inclusion des citoyens et des associations, dans les décisions et les domaines qui les concernent directement, est devenue, aussi bien un élément de revendication de la part des mouvements sociaux, qu'une priorité pour les différents gouvernements locaux. Il est indispensable de chercher des éléments qui permettent de comprendre la logique sous-jacente à ce phénomène. Les réseaux des politiques publiques, en général, et les réseaux des villes, en particulier, jouent un rôle important dans cette nature de processus international, dans la mesure où ils servent de vecteurs d'idées et de technologies en matière de gouvernance urbaine. Parmi les expériences contemporaines de gouvernance participative qui ont obtenu de la notoriété internationale, ayant produit des émules à l'échelle internationale, le Budget Participatif brésilien est emblématique.

Créé à la fin des années 1980 à la ville de Porto Alegre pendant le gouvernement du Parti des Travailleurs,² le Budget Participatif est une politique de gouvernance participative qui a pour objectif de faire participer et délibérer des représentants de la société dans le débat sur le budget

¹ L'auteur remercie les personnes dont le support a permis de réaliser une deuxième enquête de terrain à Porto Alegre, en particulier, Vanessa Marx et l'équipe de l'ONG Cidade, Sérgio Baierle, Marcia et Delma.

² Parti de gauche, qui gouverne le Brésil depuis 2002. Aujourd'hui, il est parmi les trois plus grands partis du Brésil avec le PMDB (centre) et le PSDB (centre-droite, parti de l'opposition). Sur le PT voir : JACOBI Pedro, 1994 ; KECK, Margaret, 1992.

municipal.³ Ce dispositif est rapidement objet de succès et se dissémine au niveau national, surtout, au sein des mairies dirigées par le Parti des Travailleurs. Mais, ce mouvement transcende rapidement le niveau interne (local) en passant à être mis en place dans certaines villes du cône sud, telles que Rosario, Lima et Montevideo à la fin des années 1990. De nos jours, le nombre d'expériences concernant le Budget Participatif a dépassé les 200 villes au Brésil, tandis qu'en Amérique latine, en 2006, environ 1200 villes en avaient adopté. En Europe, des pays comme la France, le Portugal et l'Italie sont pionniers en matière d'importation et de développement d'expériences dans le cadre du Budget Participatif. Une centaine d'expériences ont été mises en place en Europe, dans des villes de différentes portées comme Saint-Denis, Pieve Emmanuelle, Lisbonne et Séville. Il ne faudrait pas se surprendre, donc, que l'idée de faire participer la population au Budget public aie obtenu du succès également en Afrique, en Asie et en Europe de l'est. La Chine, l'Inde, la Corée du Sud et, plus récemment, l'Indonésie ont adopté le Budget Participatif. Encore aujourd'hui des « délégations » de Porto Alegre se déplacent en Afrique et en Inde afin d'exporter ce dispositif de participation.⁴

Or, une question se pose, comment la politique du Budget Participatif a obtenu une telle dissémination internationale ? Est-ce que ce succès en découle d'un mouvement de flux libre du dispositif où il est possible de reconnaître des forces stimulant cette circulation internationale ? La problématique de la circulation internationale des politiques publiques est encore peu exploitée dans la vaste littérature produite au sujet du Budget Participatif, en particulier, et des politiques de gouvernance urbaine, en général. Malgré cela, cette nature de problème se révèle significative non seulement, car elle permet de comprendre les dynamiques de la circulation internationale du Budget Participatif, mais elle peut également donner des pistes sur la massive prolifération d'espaces participatifs dans les gouvernements locaux à l'échelle mondiale. Il y a plusieurs facteurs à la fois imbriqués qui favorisent le succès du Budget Participatif.

Un premier élément qui déclenche la projection extérieure du Budget Participatif est le prix conféré par l'ONU en 1996 à l'occasion du Forum Urbain Mondial UN-HABITAT II réalisé à Istanbul. La Banque Mondiale et l'Union Européenne reconnaissent aussi l'excellence de cette pratique et encouragent, chacun à sa manière, les gouvernements locaux à l'adopter. De son côté, dès lorsque le prix est conféré et cette politique soutenue, l'internationalisation du Budget Participatif devient une prérogative imminente pour la mairie de Porto Alegre, il sera le reflet de la bonne image de la ville à l'étranger, se faisant par une sorte de vitrine de la capitale *gaúcha* située au sud du Brésil.⁵ Cette vitrine, dans le contexte du Forum Social Mondial (FSM), est mise en évidence par les mouvements sociaux du monde entier et devient la formule alternative à la démocratie représentative.⁶

Inséré dans ce diapason d'éléments, à la fois imbriqués, qui contribuent à la circulation internationale du Budget Participatif, le Forum des Autorités Locales pour l'Inclusion Sociale (FAL), mérite une attention toute spéciale.⁷ C'est un réseau créé par des maires, de gauche et

³ Une description plus détaillée du Budget Participatif sera réalisée au cours de cet article. Sur le Budget Participatif, voir Gret, Marion 2002, Porto de Oliveira 2010, Sintomer et All. 2010.

⁴ Les chiffres et données en général proviennent respectivement d'Avritzer (2009), Cabannes (2006), Sintomer (2010), Banque Mondiale (2010) et de nos entretiens divers, à la Mairie de Porto Alegre et à l'ONG Cidade.

⁵ Voir à ce titre l'un des documents les plus riches sur la stratégie internationale de Porto Alegre et de Barcelone, la thèse de doctorat de Vanessa Marx publiée avec le titre *Las Ciudades como Actores Políticos en las Relaciones Internacionales* (2008).

⁶ Déclarations diverses du FAL.

⁷ Bien que notre entrée sur le terrain se donne par les collectivités locales (surtout Porto Alegre et Saint-Denis) nous ne pouvons pas négliger l'apport des réseaux (transnationaux) des ONG dans la diffusion du Budget Participatif. Ces organisations ont un rôle crucial dans le support technique et informatif dans les processus de transfert et de mise en place des dispositifs. Les ONG sont diverses et opèrent dans des pays différents, notamment : Au Pérou, la red Peru, par exemple, le réseau Démocratiser Radicalement la Démocratie (DRD) ou d'autres encore comme l'Institut Polis. Voir à ce propos Cabannes, 2006.

progressistes, de différentes villes, réunies à Porto Alegre à l'occasion du premier FSM. Son objectif est celui d'échanger des expériences et de promouvoir l'engagement des villes dans la lutte contre les effets dits « pervers » de la mondialisation.

C'est à ce mouvement d'autorités locales que cet article cherche à comprendre. Nous essayerons de répondre à trois questions : Quel a été le rôle du réseau FAL dans le processus de circulation internationale du Budget Participatif ? Comment les dynamiques intérieures du réseau ont influencé ce phénomène ? Dans quelle mesure le réseau a encouragé les transferts des politiques de gouvernance participative entre l'Europe et Amérique latine ? L'argument central est que le réseau FAL fait partie d'une stratégie de coopération politique fondée sur un projet politique commun, revendiqué par un certain nombre de villes, qui s'organisent dans un réseau transnational en vue de défendre leurs intérêts. Ce réseau joue un rôle crucial dans le processus de circulation internationale du Budget Participatif, car il permet de connecter des villes, surtout en Amérique latine et en Europe, et se configure comme un espace de légitimation et de construction d'une idée sur l'inclusion sociale dans les villes, dont le Budget Participatif est un instrument efficace pour réussir à cette tâche.

Pour analyser le réseau FAL, nous nous appuyons sur deux littératures, à savoir, les études sur la circulation des politiques (transferts et diffusion) et sur les réseaux, de sorte que ce travail puisse intégrer l'étude des politiques publiques et les relations internationales. L'article est organisé en trois parties. La première présente notre stratégie de recherche et son articulation avec la littérature. Puis, l'analyse se divise en deux mouvements afin d'expliquer le rôle du réseau FAL dans la dynamique de circulation du Budget Participatif. Tout d'abord, le réseau est entendu comme un moyen stratégique pour l'action politique des villes, dans cette partie la genèse du réseau et son usage dans le processus de dissémination sont pris en compte. Dans le mouvement successif, l'espace interne du réseau est exposé dans une description du processus de légitimation et de construction de l'idée du Budget Participatif comme un instrument d'action politique afin de promouvoir l'inclusion sociale. En guise de conclusion, deux propositions sur les effets imprévus de l'articulation des autorités locales et du FAL, aussi bien que et l'état actuel de la ville de Porto Alegre et de la circulation du Budget Participatif seront mises en perspective.

La stratégie de recherche :

Cet article fait partie d'une thèse sur le processus de circulation internationale du Budget Participatif, dont le réseau FAL en constitue l'un des éléments les plus importants. Notre approche comporte un parti pris pour l'international, cela signifie que les disputes locales ne sont pas approfondies dans cette article. La stratégie de recherche adoptée a privilégiée les entretiens semi-structurés, l'analyse des documents et, en dernière instance, l'observation participante. La démarche d'intégrer l'observation participante se nourrit des propositions de Patrick Hssenteufel qui insiste sur le fait que

« la sociologie 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 d'un apport important » (Hassenteufel, 2005, 128).⁸

⁸ L'idée de réaliser l'observation participante au FAL, a permis de mieux connaître, ou en proximité, la dynamique de fonctionnement intérieure du réseau. Il reste, malgré cela, difficile de comparer les rencontres, car deux seules expériences de cette nature ont été réalisées (au FAL à Belém et à l'Observatoire Internationale de la Démocratie Participative à Nanterre). Ce que nous faisons c'est intégrer ces expériences à l'analyse des documents et des

La définition d'étude de cas suivie dans cet article est celle d'Alexander George et d'Andrew Bennett (2005, 17), selon laquelle le cas est défini comme une instance d'une classe d'événements, c'est-à-dire d'un phénomène, qui dans cette étude est la circulation internationale des politiques publiques. L'étude de cas est, donc, l'analyse d'un aspect particulier d'un épisode historique (George et Bennett 2005, 18), qui coïncide dans notre perspective avec le réseau FAL et son développement jusqu'à nos jours. Nous allons privilégier, essentiellement, trois moments du réseau FAL, sa genèse, la rupture qu'en découle des changements à la mairie de Porto Alegre et la rencontre qui a lieu en 2009 à Belém, en Amazonie brésilienne, afin de donner une arche de l'évolution du réseau.

Analyser la circulation internationale des politiques publiques par le prisme du réseau

Le foisonnement des recherches sur les réseaux a permis la consolidation d'un champ à la fois vaste et transdisciplinaire dans les sciences humaines. De nos jours, l'usage du réseau, en tant que stratégie politique, par des individus et des organisations, pour influencer directement l'action publique est courant. C'est le cas, notamment, des communautés de politiques publiques ou épistémiques, les think-thanks ou les réseaux de militants. Certains réseaux sont informels, c'est-à-dire, il s'agit simplement de relations entre individus. Dans ce cas, il revient au chercheur d'identifier le noyau et les frontières, disons « invisibles », d'opération des acteurs. Toutefois, il est fréquent d'avoir des réseaux formalisés et qui se définissent comme tels. Nous sommes, dans ce cas, face à une catégorie « native », qui ne doit pas coïncider nécessairement avec la catégorie d'analyse. Cela signifie que la définition du réseau vient de l'objet empirique et ne reflète pas nécessairement avec fidélité la catégorie analytique. Ceci est le cas du réseau FAL, car, en effet, les autorités locales qui se sont réunies autour de ce réseau se sont proclamées réseau à cause de leur structure d'organisation. Comme nous allons voir, le réseau FAL se formalise progressivement, dans la mesure où il acquiert un secrétariat, des antennes au nord et au sud et un programme d'action.

Afin d'étudier le réseau FAL, nous avons choisi une définition de réseau minimaliste. Par ce terme, nous entendons un ensemble d'interactions entre individus, groupes et organisations.⁹ Cette définition relationnelle du réseau doit être complétée par son usage stratégique, ceci signifie que le réseau peut être conçu également comme un acteur opérant dans la sphère internationale.¹⁰ Deux sortes d'acteurs sont privilégiés dans notre travail. D'une part, nous prenons en compte les relations entre les villes, qui se présentent comme un premier niveau d'acteurs dans notre cas. Nous nous penchons aussi sur l'action des élites locales. Dans ce cas, nous sommes dans un autre niveau par rapport aux villes. C'est à partir de ces dernières et revendiquant des questions propres aux municipalités, que les acteurs opèrent. Toutefois, si les changements brusques au sommet de l'exécutif municipal peut faire que les villes cessent d'agir, ceci n'est pas toujours valide pour les individus. Les élites locales, malgré des situations de rupture, peuvent poursuivre leur action politique par

entretiens. Il vaut bien rappeler que l'observation participante n'est pas l'objectif principal de ce travail, mais seulement un élément supplémentaire à cette étude.

⁹ Nous avons adapté la définition d'Ansell p.76, 2006. Pour d'autres définitions, voir Scott, John (2000), *Le Galès*, « les réseaux sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts » (1995, 14).

¹⁰ Voir à ce propos Dumoulin, David (2008).

d'autres moyens.¹¹ Cette catégorisation d'acteurs nous permet de mieux comprendre la dynamique des transferts des politiques de gouvernance participative dans le cadre du réseau FAL.

Dans la littérature sur la circulation internationale des politiques publiques,¹² les réseaux apparaissent fréquemment comme des éléments parmi d'autres (organisations internationales, États, média, communautés épistémiques, think-tanks, élites), qui contribuent à ce processus, et non comme un élément qui mérite d'être étudié, de façon isolé, en profondeur (Huntington, Simmons et Al., Haas, Bunce, Dezalay et Garth). En effet, les réseaux sont, dans une bonne partie des cas, complémentaires à d'autres forces qui stimulent le phénomène de la circulation internationale des politiques publiques. Toutefois, ceci ne signifie pas que considérer le réseau lui-même soit négligeable afin de comprendre le mouvement en question. Les réseaux sont fréquemment imbriqués avec d'autres structures, tels que les États ou les organisations internationales dans les processus de circulation internationale. En outre, les réseaux représentent fréquemment des espaces de socialisation dans lesquels une part de la construction, légitimation et diffusion politiques publiques a lieu. C'est également dans l'interaction, des fois constantes, d'autres ponctuelles, des réseaux avec d'autres structures, telles que les États ou des organisations internationales, entre autres, que les politiques publiques sont construites.

Dans ce sens, les travaux sur les réseaux transnationaux offrent des clés d'analyse, comme par exemple la notion de modèle d'influence *boomerang*, utiles pour étudier les dynamiques de la circulation internationale. La métaphore est utilisée par Margaret Keck et Kathryn Sikkink afin d'illustrer la stratégie selon laquelle les acteurs (des ONG dans leur cas) contournent leurs États et cherchent directement des alliés internationaux en vue d'exercer de la pression sur leurs propres États à partir de l'extérieur (1997, 12).¹³ Les recherches sur la circulation internationale des politiques publiques urbaines constituent un corpus de travail minoritaire sur le thème. Cet article cherche à montrer l'importance de comprendre l'action internationale des villes et les avantages d'étudier le réseau à cette fin.

Dans le cadre des travaux sur les transferts des politiques publiques, Diane Stone (2004), insiste sur la nécessité de considérer les dynamiques intérieures à la diffusion, c'est-à-dire les différentes modifications que les politiques publiques sont soumises durant le processus de transfert. Cette observation est également réalisée par Thierry Delpeuch qui affirme que « la finalité de l'emprunt n'est pas, sauf des cas bien particuliers de transfert imposé, la reproduction fidèle du modèle, mais le souci d'apporter une réponse à un problème politique » (2009, 163). En effet, dans une grande partie des cas, les politiques publiques transférées sont des émules des modèles originaux, des modèles hybrides.¹⁴ Le premier est le cas du Budget Participatif transféré à Saint-Denis, qui a abouti à une expérience plus limitée par rapport à celle de Porto Alegre (Porto de Oliveira, 2010). En ce qui concerne les modèles hybrides, le Budget Participatif des Lycées de la région Poitou-Charentes, sert d'exemple, car ce dispositif a intégré des éléments de Porto Alegre et des éléments du Jury Citoyen allemand.¹⁵ Il y a en effet une transformation, presque inévitable, à cause de plusieurs éléments, institutionnels, culturels ou politiques, qui touchent les modèles dans

¹¹ Certes, les individus ne sont pas toujours fidèles à leurs idéologies ou partis politiques. Cela étant, dans le cas où la fidélité existe, la situation décrite est valide.

¹² Nous avons choisi d'utiliser le terme « circulation » pour une finalité opérationnelle, car ce mot, comprend aussi bien le transfert (un mouvement singulier), que la diffusion (un mouvement plus large) internationale des politiques publiques. Ce choix se doit à l'existence d'une dispute, voire même une confusion, terminologique dans ce champ de recherche, à la fois émergent et en vogue, dans la science politique. Pour des raisons de limites d'espace, nous préférons renvoyer aux auteurs suivants pour un état de l'art à ce sujet : Dolowitz et Marsh (2000), Simmons et Elkins (2006), Levi-Faur et Vigota-Gadot (2006), Delpeuch (2009) et le numéro spécial de la revue *Critique Internationale* (48/2010) sur ce sujet.

¹³ Voir Keck, Margaret et Sikkink (1997), Kathryn, Tarrow, Sidney (2005) et Von Büllow, Marisa (2010).

¹⁴ À ce propos Richard Rose (1991) propose cinq catégories d'une typologie spécifique de transfert le *lesson-drawing*.

¹⁵ Voir à ce titre Porto de Oliveira, 2010 et 2011.

les processus de transfert.

A cet égard, une dissociation entre l'idée et la technologie peut placer l'analyse à une dimension plus fine. La première est le côté immatériel, tandis que la deuxième consiste dans le côté plus formel ou concerne le programme d'une politique publique. Dans le cas du Budget Participatif, il est possible de distinguer au moins deux idées différentes défendues par les acteurs qui stimulent les transferts. D'une part, l'idée est, dans son sens plus strict, celle de faire participer les citoyens dans le débat sur le budget municipal. La participation remet à l'envie de promouvoir de l'*empowerment* social, servir d'école de citoyenneté et permettre l'inclusion sociale. Cette idée comprise dans un sens élargi remet au projet politique de la lutte contre la mondialisation néolibérale et pour une autre démocratie, plus participative, peut-être plus radicale, par rapport à la démocratie représentative. Il s'agit d'un projet politique d'inclusion sociale, dont la réalisation doit avoir lieu dans les villes et qui reconnaît le budget participatif comme un instrument afin d'achever ce projet. La deuxième idée, *grosso modo*, est celle de la transparence sur les dépenses publiques et de l'*accountability*. Ceci signifie une idée plus technique qui dans son sens plus vaste remet à la notion de « bonne gouvernance », largement soutenue par des organisations internationales telles que la Banque Mondiale. Lorsque la technologie consiste dans le dispositif créé par la ville de Porto Alegre, ses méthodes et ses techniques opératoires, qui servent afin de conduire et organiser le processus participatif.

La première idée que nous avons décrite ci-dessus est construite et légitimée à l'intérieur du réseau FAL. Bien que la technologie varie parmi les membres qui l'adoptent, l'idée à l'intérieur des membres du réseau est partagée.¹⁶ Cette idée est poursuivie dans les processus de transfert, tandis que la technologie (comme déjà mentionné) est, dans la grande majorité des cas, adaptée en produisant des émules ailleurs, car chaque tentative de transfert doit avoir à faire avec les limitations représentées par les spécificités des contextes locaux. Nous verrons ces deux dimensions, idée et technologie, dans la section suivante. La compréhension de l'importation acquiert un autre palier dans cette perspective, car il peut se donner par l'emprunt de l'idée tout simplement sans que nécessairement cette dernière soit associée à la technologie spécifique de Porto Alegre.

Pamela Oliver et Daniel Myers (2003), en proposant des modèles formalisés pour analyser la diffusion des cycles de protestation, insistent sur trois éléments qui contribuent à la proximité des membres d'un réseau : l'espace, la dimension organisationnelle et la dimension des relations. Selon ces auteurs, ces trois éléments jouent des rôles dans le flux d'information à l'intérieur du réseau. Nous allons analyser le réseau FAL comme un acteur transnational et comme un espace de légitimation de l'idée du Budget Participatif, comme décrit. Pour ce faire, l'attention sera portée sur les dynamiques internes et l'action extérieure du réseau. La section suivante est consacrée à cette dernière facette du réseau FAL, en utilisant la notion de paradiplomatie.

¹⁶ Ceci n'est pas nécessairement valide par tous les adoptants du Budget Participatif. Le mouvement de diffusion internationale est complexe et plus vaste, comme montrent les informations à l'introduction.

I. Connecter et agir : la paradiplomatie d'un projet politique entre l'Europe et l'Amérique latine

Les réseaux constituent l'une des multiples stratégies d'action des villes. Certes, cette forme d'organisation des villes n'est pas nouvelle et nous trouverons des exemples anciens qui peuvent remonter même au début de ce siècle, comme démontre l'International Union of Local Authorities (IULA).¹⁷ Cependant, ce type d'action des collectivités locales devient, d'une part, un instrument utilisé parfois comme une forme de revendication des villes pour des causes qui leur sont spécifiques. D'autre part, l'arène internationale passe à être reconnue comme un champ stratégique d'action permettant de renforcer le pouvoir des villes, d'influencer non seulement la politique des organisations internationales, par exemple, mais également la politique locale. Ce double mouvement, où s'insère également l'idée de l'effet *boomerang*, a été exprimé par de différentes métaphores, telles que la notion de « jeu à deux niveaux » (Putnam, 1989) ou celle de « l'art du double-jeu » (Dezalay et Garth, 2002, p. 28), qui suggèrent cette logique d'action, dans le premier cas en ce qui concerne les Etats, tandis que dans le deuxième, l'action des élites.¹⁸

Le réseau FAL s'inscrit dans ce double mouvement, faisant partie d'une action internationale stratégique des villes, ce qui nous pourrions définir comme « paradiplomatie ». Ce concept nous reprenons d'Aldecoa et Keating qui dans l'ouvrage *Paradiplomacy in Action* mettent en relief cette forme « émergente » d'action des villes, c'est-à-dire, l'intervention dans l'arène internationale des acteurs non-centraux (divers des États ou organisations internationales), et qui, par conséquent, constituent une diplomatie parallèle à celle conventionnelle.¹⁹ La *paradiplomatie*, comme l'affirme Keating, est « more functionally specific and targeted, often opportunistic and experimental » (1999, p.11). Par ailleurs, d'après l'auteur, l'action « paradiplomatique », plus spécifiquement celle des régions, peut avoir lieu dans le cadre de trois raisons fondamentales : elles peuvent être de nature économique, culturelle ou politique.²⁰ En ce qui concerne le réseau FAL, l'action externe se doit, essentiellement, en fonction des motivations idéologiques et politiques. Il s'agit d'une proposition contre l'idée d'un monde progressivement absorbé par une globalisation néolibérale, dont ce réseau se fonde, en créant un point d'articulation entre l'Amérique latine et l'Europe, mais qui connecte des villes d'Afrique et d'Asie. Dans cette partie, le réseau est présenté comme une stratégie de coopération internationale fondée sur un projet politique commun qui rapproche des villes européennes et latino-américaines.

Le Forum Social Mondial à la genèse du réseau

Lorsque la ville de Porto Alegre a été élue comme siège du premier Forum Social Mondial (FSM), à l'occasion de la conférence préparatoire tenue à Paris en 1999,²¹ bien qu'il s'agissait d'une manifestation destinée aux mouvements sociaux, une fenêtre s'est ouverte pour que les villes gouvernées par des maires de tendance progressiste ou en dialogue avec les organisateurs de ce rassemblement de la société civile pourraient se réunir. Le maire de Porto Alegre, Tarso Genro (PT),

¹⁷ L'International Union of Local Authorities (IULA) fut créée en 1913 pour représenter l'intérêt des villes à l'échelle internationale.

¹⁸ Voir également une reformulation adaptée de ces deux notions aux villes exprimée par la notion du double enjeux (Porto de Oliveira, 2010,26)

¹⁹ La notion de paradiplomatie n'est pas nouvelles, elle a également des variations telles que celle des travaux pionniers de Duchacek (1984), voir, par exemple, le concept de micro-diplomatie.

²⁰ Quoique Keating se réfère aux régions, cette affirmation peut être appliquée également aux villes.

²¹ Voir à ce propos Bernard Cassen (...)

élu pour la deuxième fois dans cette ville, mobilise les autorités locales avec lesquelles des rapports stables avaient été noués, à se rencontrer durant le FSM. Il ne s'agissait pas d'une simple invitation pour suivre l'évènement, mais un rassemblement stratégique. Des représentants d'environ 180 villes se sont réunis, de façon informelle, dans la première édition du FSM, provenant des pays latino-américains, européens et africains à Porto Alegre. À l'occasion de la deuxième édition du FAL, une décision importante sera prise : celle de créer un réseau pour articuler les gouvernements locaux autour d'une cause commune, l'inclusion sociale.²² L'idée essentielle présente dans le discours qui donne lieu à cette décision était qu'une autre globalisation, c'est-à-dire une forme de société alternative au modèle néolibéral, devrait nécessairement passer par la ville. Ainsi, un objectif est clairement déclaré dès le premier FAL et, répété lors de toutes les autres éditions, il s'agit de l'envie de renforcer une action permettant que « les villes aient leur propre voix et qu'elles participent au sein des organisations internationales »,²³ autrement dit, cela signifie renforcer le rôle des villes dans le scénario international.

La genèse du réseau FAL lors de cette réunion en 2001 à Porto Alegre, cependant, n'aurait pas eu lieu sans un mouvement précurseur, voire préparatoire, durant toute la décennie 1990. En ce qui concerne le Cône Sud, et spécialement la ville de Porto Alegre, le réseau Mercocités s'avère fondamental. Ce réseau, qui avait été créé pour faire face au processus d'intégration régionale, le Mercosud, en cherchant à faire pression au profit des intérêts des villes au niveau des décisions produites dans le domaine régional, permet de rapprocher des villes au Brésil, en Argentine et à l'Uruguay. Il y a également, d'une façon générale, des intérêts à la fois dispersés, mais toujours partagés par un ensemble de villes, chacune à sa manière, qui favorisent l'émergence et l'action en réseau. D'une part, l'intérêt de fusionner l'IULA (Union Internationale d'Autorités Locales) et la FMCU (Fondation Mondiale de Cités Unies), deux importantes organisations internationales de villes, qui seront à la base de la création d'une organisation plus robuste et organisée, la CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis), née quelques années plus tard à Paris. D'autre part, il y a une sorte d'aspiration internationale envers l'idée de promouvoir la démocratie participative, qui s'associe bien avec l'exportation du modèle de Porto Alegre.

Des rencontres précédentes ont préparé le terrain pour le FAL. Il ne s'agit pas seulement des réunions préparatoires pour le FSM, qui ont lieu en Europe et en Amérique latine, auxquelles des autorités locales ont participé, mais également des évènements comme le Forum Urbain Mondial tenu en 1996, qui permet de mettre en contact une génération d'autorités locales internationalisées. En ce qui concerne le côté brésilien, il s'agit d'un groupe de personnes politiquement actives durant les années 1970, qui ont lutté contre la dictature et fréquemment ont passé une partie de leur trajectoire en exil, dans des pays du continent (Chili, Cuba et Uruguay). Une partie des élites locales de Porto Alegre engagées dans le processus de création du réseau FAL étaient des membres fondateurs du Parti des Travailleurs. Des rencontres comme, en 1999, à Porto Alegre, le Séminaire International sur la Démocratie Participative et un an après à Saint-Denis, en France, la rencontre pour le Droit de la cité permettent de circuler à nouveau des élites locales entre les deux continents en rapprochant leurs relations. C'est dans une certaine mesure la confluence de ces évènements, idées et intérêts, sensibles à un ensemble d'élites installées au sein de l'administration dans des villes progressistes, à Porto Alegre, Montevideo, Barcelone et Saint-Denis, par exemple, qui a stimulé la genèse du réseau et qui a trouvé l'occasion de voir le jour et son élan dans

²² Nous pouvons considérer comme protagonistes de cet évènement les rédacteurs de la charte finale : 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 (Confederação Nacional dos Municípios Brasileiros); Pedro Wilson Guimarães (Goiânia, Brésil) ; Pepe Vargas (Caxias do Sul, Brésil); Vasco Franco (Lisbonne, Portugal); Tarso Genro (Porto Alegre, Brésil). Source: FAL.

²³ Historie du FAL, Source FAL.

l' « esprit » de Porto Alegre.²⁴

L'idée d'un approfondissement des relations entre les gouvernements locaux et les mouvements sociaux est répétée systématiquement dans les discours du réseau FAL et ce dernier aura également une place en tant qu'observateur au Conseil International du FSM. En effet, lors du deuxième FAL, cette position est déjà claire, comme nous pouvons l'observer à partir de cette déclaration « [n]otre engagement majeur est de matérialiser l'idée qu'un autre monde est possible par des initiatives concrètes qui mènent à la construction d'une société plus juste et plus démocratique, à partir du pouvoir local » (FAL, 2002, Porto Alegre), et le réseau FAL s'affirmera comme l'interface des mouvements sociaux et des gouvernements locaux.

Tout d'abord, le réseau FAL est un simple espace de discussion et de réunion, un forum, tout simplement, comme l'indique son nom, des villes qui opèrent dans le cadre du FSM. Il s'agit d'une rencontre parallèle, dont le propos est celui d'accompagner, le FSM, ses revendications et ses ambitions du point de vue des villes. Le réseau FAL devient, comme l'affirme Vanessa Marx, le « brazo municipalista » (2008, 197), c'est-à-dire le « bras municipaliste » du FSM. Pour les gouvernements locaux qui en constituent ce réseau, l'objectif est de construire un espace de débat et de formuler des alternatives en matière de politiques publiques afin de combattre ou, au moins, réduire les effets de la globalisation néolibérale. Un discours vague qui acquiert progressivement du contenu et des revendications plus spécifiques. Cette concertation menée au départ à l'initiative de Porto Alegre, comme racontent eux-mêmes, « pose 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 incluant et démocratisant de la richesse et du pouvoir ». ²⁵ Le passage de ce discours à la pratique se concrétise, d'une part, dans les dynamiques de transferts divers entre les villes, et, d'autre part, dans la création de la CGLU, comme nous le verrons dans la section suivante.

L'organisation informelle selon le réseau se présente lors des premières rencontres est l'une des caractéristiques qui tend à éclipser de façon progressive, sans toutefois parvenir à une structure hautement formelle et bureaucratisée. Le quatrième FAL, en 2004, qui a lieu pour la première fois en Europe, à Barcelone, donne un pas envers la formalisation, car il est accordé de réaliser un regroupement des différents réseaux, forums et expressions d'autorités locales et d'organisations de la société civile qui s'expriment au FAL. C'est également la première fois que le forum a lieu séparément du FSM, qui cette année-là se déroule à Bombay, en Inde. Le fait de réaliser cette édition du FAL à Barcelone est stratégique, car cette même année la ville espagnole siège le Forum Urbain Mondial (UN – Habitat), et également le Forum Mondial des Cultures, une question chère à la région. Ce ne sera pas un hasard que cette thématique sera au centre des attentions. Un groupe d'experts et de fonctionnaires des municipalités membres du FAL est convoqué afin de rédiger un premier rapport de la rencontre annuelle du réseau, dirigé par l'expert Yves Cabannes, consultant de l'ONU et du Centro Internacional de Gestion Urbana en Ecuador, le CIGU. À cette occasion, le rapport du réseau FAL déclare son ambition de lier le réseau à d'autres débats et agendas globales et les programmes internationaux proches similaires. Dans les lignes proposées pour cette finalité, il y a l'envie de lier de façon plus étroite le FAL aux programmes de l'ONU, comme le Programme de Gestion Urbaine (UN-Habitat), qui a été mis en place dans le CIGU. Au cinquième FAL, un plan de travail est conçu. Ceci est un élément nouveau, car dans les forums précédents il y avait tout simplement une déclaration ou une résolution avec des indications à suivre dans les prochaines éditions du forum, scellant les engagements pris et renforçant les consensus du réseau.

Cette année, 2005, est particulière dans la vie du réseau FAL et du FSM en général, car après

²⁴ Nos affirmations se fondent sur les documents étudiés et les entretiens réalisés.

²⁵ Réseau FAL, se reporter au site <http://redfal.org/fr/qui-sommes-nous/histoire-du-fal?showall=1>, consulté en juin 2011. Entretiens divers avec les membres fondateurs du FAL.

seize ans au pouvoir, le gouvernement du Parti des Travailleurs avait perdu les élections l'année précédente. Le siège du FSM était déjà choisi et l'évènement s'est passé pour la dernière fois dans la capitale *gaúcha*. C'est également un moment de recomposition du FAL et d'absence d'une figure forte de *leadership*, comme la force de Porto Alegre. Le FAL aura une commission de coordination et, puis, un groupe promoteur. En outre, des groupes de travail sur les thématiques suivantes sont créés :

« la paix, l'inclusion sociale, la démocratie participative, la réforme des institutions internationales, les métropoles solidaires, la défense et la promotion des services publics, le droit à la ville et à un environnement durable et le respect des droits fondamentaux (éducation, santé, logement et accès à l'eau), en garantissant les droits de pleine citoyenneté, notamment aux immigrants » (FAL)

La formalisation du FAL est issue de la complexité dont le réseau acquiert au cours de ses éditions. Par ailleurs, un élément est central dans ce tournant de formalisation, la défaite électorale du Parti des Travailleurs à Porto Alegre. En effet, la place de protagoniste de la ville de Porto Alegre était cruciale pour au moins trois raisons. En premier lieu, car celle-ci était le siège de l'évènement. Puis, les hommes politiques de cette ville avaient une forte présence. Enfin, le budget participatif était aussi un phare pour l'idée d'inclusion sociale, une question présente au cœur du réseau. Ce moment de *turning point* fait émerger la nécessité d'institutionnaliser le FAL pour garantir sa perpétuation. En face de ce vide, aggravé par le fait que d'autres mairies importantes comme São Paulo sont victimes d'un changement au pouvoir, des gouvernements locaux européens, surtout les espagnols et français, tels que Barcelone et la Plaine Commune prendront en charge les effets de cette transformation. Dans la prochaine section, nous allons voir comment le réseau FAL interagit et intègre d'autres réseaux de villes à la fois imbriqués cherchant à poursuivre leurs intérêts par l'action *paradiplomatique*.

La politique internationale des réseaux de villes : la croisée des chemins.

“Además de funcionar como una red informal y un Foro, el FAL representa un espacio de encuentro y de articulación (¡o de enredo!) de decenas de redes temáticas (paz, pobreza, presupuesto participativo, agricultura urbana) o regionales (Mercociudades) o territoriales (ciudades periféricas), con las cuales se construyeron puentes anchos o estrechos, sólidos o no”²⁶

Le réseau FAL est au carrefour d'un ensemble de réseaux avec des propos et des régions d'action différentes. Il est parfois engagé à l'origine de certains parmi les réseaux de villes plus larges, comme le montre l'épisode de la CGLU, mentionné ci-dessus. Tandis que d'autres fois il se déploie et crée des réseaux nouveaux, comme nous confirme l'origine du réseau FAL-P (Forum des Autorités Locales de Périphérie), les versions européennes du FAL-E (Forum Européen des Autorités Locales) ou le FAL-A (Forum des Autorités Locales de l'Amazonie),²⁷ tous les trois nés dans le cadre du FAL, afin de traiter et d'agir pour des causes spécifiques. Encore plus spécifique est le croisement du réseau FAL avec le réseau URB-AL, surtout, le numéro – 9 « Finances Locales et Budget Participatif », qui est coordonné par la ville de Porto Alegre et a l'objectif d'échanger des

²⁶ Rapport IV édition Réseau FAL, 2004, Barcelone, p. 18.

²⁷ Tentative éphémère de réaliser un Forum d'Autorités Locales dans la région amazonienne, qui se révèle un fiasco, car il ne résiste pas aux changements politiques et aux restrictions de financements à cet égard au Pará.

expériences techniques et pragmatiques dans les domaines qui portent son nom.²⁸ Les transferts sont nombreux à l'intérieur de ce réseau qui parvient à réunir deux cents membres, dont une partie significative sont des villes intégrées au FAL, autour d'une thématique commune. Cette position privilégiée du réseau FAL, associé à un groupe politique solide et bien articulé, contribue au succès du réseau pour insérer l'idée de l'inclusion sociale et de la démocratie participative dans les différents réseaux auxquels il s'attache. L'action des élites (autorités locales, experts et fonctionnaires de l'administration publique municipale) dans un réseau (des fois dans plusieurs) sert comme un mécanisme qu'une fois déclenché, donne de l'impulsion à la circulation des idées.

Le Mercosud, créé par un accord international entre le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay et l'Argentine en 1991, inspiré de l'exemple européen et motivé par la démocratisation et une tendance d'intégration régionale, très en vogue dans cette décennie,²⁹ fait émerger la question du rôle des villes en face d'un projet international plus large dont les décisions devraient passer par le sommet des exécutifs. C'est une époque particulière dans tous les pays de l'Amérique latine, caractérisée essentiellement par une crise de l'inflation et des politiques libérales, de privatisation, dans tous les secteurs de l'État. Face à cette conjoncture à la fois économique et régionale, un petit nombre de maires progressistes estiment valide la stratégie de l'organisation en réseau afin d'influencer ou, au moins, de participer des processus de décision au sein du Mercosud. Conçue à partir de l'idée d'un mimétisme du réseau Eurocités, le réseau Mercocités s'affirme comme un acteur visant à l'ouverture du processus d'intégration régionale à une participation active des villes. Sa fondation a lieu à Porto Alegre, en 1995, durant le premier mandat de Tarso Genro. La confluence de mairies progressistes dans la région encourage cette initiative, établit au départ entre Porto Alegre et Asunción, qui atteint douze municipalités. Des villes comme Asunción, Rosario, Cordue, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Brasília et Montevideo font partie des membres originaires qui constituent ce réseau international.

L'idée de démocratie participative est déjà présente dans le réseau Mercocités et le Budget Participatif de Porto Alegre, gagne de la place au-delà des politiques sectorielles traitées dans les groupes de travail réseau à l'occasion des différentes rencontres. Le Budget Participatif est apprécié avec enthousiasme par d'autres villes latino-américaines. C'est également le moment où le prix de l'ONU est conféré à Porto Alegre (1996). Le réseau Mercocités permet d'élargir les relations avec l'Europe.³⁰ Ce réseau sera, en effet, un premier pas pour la constitution du FAL en 2001, car il permet de rapprocher les maires d'Amérique latine dans un tournant municipal à gauche, dans des villes importantes, une décennie après la chute des régimes autoritaires, marquée par des réformes néolibérales. La conférence du Forum Urbain Mondial à Istanbul est également un espace porteur de nouvelles relations connectant Porto Alegre à de différentes villes en Europe, parmi lesquelles Saint-Denis, un important partenaire du gouvernement du PT à Porto Alegre. À l'occasion du lancement des candidatures pour le projet URB-AL de l'Union Européenne, qui avait pour objectif stimuler la coopération décentralisée entre les villes d'Europe, la mairie de Porto Alegre présente une proposition, sans succès, dans le cadre du réseau thématique numéro 3 « démocratie dans la ville », remporté par la ville d'Issy-les-Moulineaux, dirigée par le maire André Santini à l'époque membre du parti de l'Union pour la Démocratie Française (UDF).

C'est une tentative de la part des autorités de Porto Alegre de rapprocher, cette fois-ci institutionnellement, les villes d'Europe et d'Amérique latine autour de la thématique de la démocratie participative. Après cet échec, une conférence internationale sur la démocratie participative est organisée à Porto Alegre, pendant le mandat de Raul Pont (PT), avec l'appui de la FMCU, du programme de gestion urbaine de l'ONU (PGU-ONU) et de la Banque Interaméricaine

²⁸ Les relations du FAL avec le programme URB-AL ne se limiteront pas au réseau n. 3, mais elles couvrent également les réseaux n. 10 sur le combat à la pauvreté urbaine (coordonné par São Paulo) et n. 12 sur la promotion des femmes dans les instances de décision locales (coordonné par Barcelone et la FEMUM).

²⁹ Au nord, les États-Unis à la même période ont signé le traité du NAFTA avec le Canada et le Mexique.

³⁰ Entretiens divers.

de Développement. Cette rencontre de large portée s'intitule « la ville réinvente la démocratie » et a pour objectif de réunir un groupe de personnes impliquées dans cette cause et d'échanger des expériences de démocratie et de participation dans les contextes urbains.³¹

Le FAL est un pas décisif en direction à la consolidation de ce réseau d'élites locales provenant des partis de gauche ou centre-gauche, placés au sommet des exécutifs d'importantes villes en Amérique latine et en Europe. Avec l'arrivée au pouvoir de Marta Suplicy (PT) à la ville de São Paulo,³² de Bertrand Delanoë du Parti Socialiste (PS) à Paris et de Valter Veltroni du Partito Democratico (PD) à Rome, respectivement en janvier, mars et juin 2001 le réseau des maires progressistes acquiert une nouvelle impétuosité. Le succès du FAL induit à un transfert en Europe, pour faire de l'écho des idées de Porto Alegre dans le vieux continent en proximité. Ce Forum intermittent, le FAL-E, aura lieu, tout d'abord à Florence, puis à Saint-Denis et à Londres. Il accompagne, en effet, les Forums Sociaux Européens. Nous reviendrons sur la répercussion du FAL-E dans le cas de Saint-Denis, à la section suivante. Les articulations pour disséminer leurs idées et intérêts sont vastes. Dans ce sens la vie du FAL ne peut pas être comprise sans passer par le processus d'unification de la FMCU et de l'IULA. Cette question est évidente lors du deuxième FAL, et comme l'affirme la déclaration du Forum en 2002

« [l]e II^{ème} Forum des Autorités Locales créa 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) » (déclaration FAL, 2002).

Créée à Paris en mai de 2004, la CGLU est formellement une association à but non lucratif, de droit espagnol, disposant d'une capacité juridique et d'une pleine capacité à agir d'après son statut.³³

L'objectif de cette association est de représenter les gouvernements locaux de tout le monde sur la scène internationale, il s'agit d'un puissant organisme de pression pour les intérêts des gouvernements locaux. Dès les premières déclarations, comme nous l'avons montré, l'engagement du FAL dans la construction de la CGLU est présent, non seulement dans la préparation du Congrès fondateur, mais également dans la présentation de la thématique de l'inclusion sociale. Le réseau FAL assume un rôle majeur dans l'une des douze commissions créées au sein de la CGLU, la Commission d'Inclusion Sociale et Démocratie Participative, la CISDP. En 2005, un secrétariat technique est créé dans le FAL et à celui-ci sont conférées les compétences de secrétariat de la CISDP. Les activités conjointes durent un peu plus d'un an, jusqu'au moment où il est décidé de séparer les secrétariats. Sera la mairie de Barcelone à partir de ce moment, qui prendra en charge la CISDP et la financera. Actuellement, cette dernière est présidée par Ricard Gomá (maire de Barcelone).³⁴ Cette commission a pour objectif de construire une position politique sur la démocratie participative, promouvoir une proposition à ce sujet auprès des gouvernements locaux, associations de municipalités, États et Organismes multilatéraux.³⁵ Le travail de cette commission devrait s'articuler à l'Observatoire International de la Démocratie Participative (OIDP), un réseau

³¹ À titre d'illustration, parmi les acteurs internationaux, participent à cette rencontre : Marta Harnecker, Partrick Braouezec, Pere Alcobere, Sidiki Abdoul Daff, Yves Cabannes et Victor Vergara. Voir à ce propos l'ouvrage issu du congrès, Becker a cidade reinventa a democracia.

³² Capitale économique du Brésil, avec le PIB équivalent à environ 12% du total de l'État, et l'une des villes avec le nombre plus élevé d'habitants en Amérique latine)

³³ Statuts de l'organisation mondiale cités et gouvernements locaux unis (Paris, 2004), disponible sur http://www.cities-localgovernments.org/upload/docs/docs_en_telechargements/Statuts.pdf, consulté en juin 2011.

³⁴ CISDP Commission pour l'Inclusion Sociale et Démocratie Participative, site internet http://www.cities-localgovernments.org/upload/docs/docs_en_telechargements/Statuts.pdf.

³⁵ Voir à ce propos Vanessa Marx, 2008, 207, *op. cit.*

thématique qui est issu du programme URB-AL et est formé en grande partie du même groupe du réseau FAL. L'OIDP est une extension des deux réseaux qui a pour objectif de rassembler des expériences de démocratie participative, d'échanger des connaissances avec des spécialistes dans l'académie et dans le monde associatif. Ce réseau sert progressivement comme un espace spécialisé pour une construction normative de l'idée de démocratie participative, comme dans une certaine mesure le FAL. Depuis 2006 l'OIDP confère des distinctions de « bonne pratique » de démocratie participative à des expériences diverses, ce qui prouve la dimension normative de cette organisation.

Simultanément à l'implication du réseau FAL dans la création de la CGLU, en général, et aux actions d'articulation pour l'insertion d'une idée de démocratie participative au sein de la CISDP, cette logique d'action internationale du réseau FAL, à la fois imbriquée dans plusieurs réseaux, se poursuit de façon intense lors des quatre premières années du Forum. Le nombre de participants est croissant jusqu'en 2004, en passant de 780 participants en 2001 à 1050 en 2004. Il s'agit d'un mouvement de progression du FAL et d'une preuve de sa capacité de mobilisation. L'évolution du réseau FAL, la spécification des problématiques traitées dans les rencontres et la participation des maires de grandes villes, comme nous l'avons vu ci-dessus, rend propice le contexte pour la dérivation d'un nouveau réseau dédié aux problématiques des villes périphériques. À l'égide des maires de Nanterre, et du responsable des relations internationales de cette ville, et de Guarulhos (Brésil), le Forum des Autorités Locales de Périphérie pour des métropoles solidaires est créé en 2003. Le concept de ville périphérique est, grosso modo, défini de la manière suivante « les régions marginales des grandes métropoles et qui sont associés à des processus d'exclusion (...), comme la nouvelle pauvreté urbaine » (Rapport IV FAL, 30, 2004). La raison d'être de ce réseau est, donc, comme l'indique son nom, de défendre les causes plus ressenties dans les villes de périphérie, telles que la gouvernance dans les régions métropolitaines, la question des infrastructures, la ségrégation territoriale et sociale, entre autres. Une commission a également été créée à partir de l'articulation internationale de ce réseau dans la CGLU.

Le moment d'effervescence du réseau FAL coïncide avec un tournant à gauche dans un nombre important de villes en Amérique latine et en Europe, et l'émergence d'une préoccupation avec la participation populaire aux débats publics non seulement dans les villes, mais également dans un ensemble d'institutions internationales (comme l'Union Européenne et l'ONU). La création de la CGLU, un organisme destiné à représenter l'intérêt des gouvernements locaux auprès des institutions internationales, comme l'ONU, contribue également à ce mouvement. L'articulation internationale du FAL pour introduire la thématique de l'inclusion sociale et de la démocratie participative avec le CISDP à la CGLU révèle un autre volet de la diffusion de cette idée. L'action conjointe d'un groupe solide rassemblé autour du réseau FAL, dont les élites circulent d'un réseau à l'autre contribue à ce que l'idée de démocratie participative se dissémine au sein des villes et des institutions internationales. Nous verrons dans la prochaine section comment la démocratie participative se structure à l'intérieur de l'espace du réseau FAL et les effets internationaux du changement politique à Porto Alegre.

II. Légitimer, échanger, diffuser et, encore, légitimer : *Le Budget Participatif entre mythe et limites*

Dans l'introduction de cet article, nous avons réalisé une distinction entre idée et technologie, entre la dimension immatérielle, et celle plus formelle, des politiques de gouvernance participative. Le rôle des idées dans les politiques publiques est présent dans le débat en science politique depuis au moins les années 1970, en particulier dans le néo-institutionnalisme. John Kingdon s'est également appuyé sur cette catégorie dans son ouvrage célèbre *Agendas, Alternatives and Public Policy* pour expliquer l'insertion des questions dans l'agenda gouvernementale (Kingdon, 1995). Dans le cadre de la science politique française, cette dimension est également présente dans les recherches concernant la notion de référentiel.³⁶ Des approches récentes passent à entendre les politiques, nationales ou internationales, comme des processus de construction sociale. Ceci est le cas du courant constructiviste qui gagne en notoriété dans les relations internationales, en opposition aux paradigmes prédominants dans la discipline (le réalisme et le courant libéral), et donne de l'emphase à l'influence des idées dans la formulation des politiques externes des États et des organisations internationales.³⁷ De son côté émerge, à partir d'un déploiement du néo-institutionnalisme historique, ce que Colin Hay appelle l'institutionnalisme constructiviste, qui insiste sur la façon dont les idées donnent forme aux institutions, d'après l'auteur « it is not just institutions, but the very ideas on which they are predicated and which inform their design and development, that exert constraints on political autonomy » (2006, 65). La dimension des idées ou la cognitive des politiques publiques consolide un corpus solide de travail. Toutefois, qu'est-ce qu'une idée ?

D'après les différentes propositions trouvées dans la littérature, les idées peuvent être un ensemble de concepts, un langage, des consensus sur certaines thématiques, des jargons, des méthodes, des croyances, des axiomes, des symboles et de la connaissance agrégée. Dans le cas de la dimension de l'idée dans le réseau FAL, nous sommes en face d'un projet politique partagé, qui s'associe à une vision de société dans laquelle l'inclusion sociale doit être une prérogative politique et la démocratie participative, aussi bien que le dialogue entre gouvernements et mouvements sociaux, est tenue comme un élément indispensable de la gouvernance urbaine. La collaboration en réseau est un moyen pour construire les stratégies et les instruments d'action pour aboutir à ces finalités. Le réseau est un espace de sociabilité dans lequel la construction et la légitimation de cette idée a lieu. Cette section est dédiée à exploiter la dimension interne du réseau FAL.

Légitimer, échanger, diffuser et après ?

La dynamique de réalisation du réseau FAL, c'est-à-dire d'un réseau qui s'organise autour de rencontres annuelles, sous le format de Forum, contribue à la formation d'un espace de sociabilité. C'est dans cet espace que sont construites et légitimées les différentes idées en circulation à l'intérieur du réseau, et qui seront disséminées à l'extérieur dans une sorte de *paratiplomatie* des forums. Compte tenu de la position de protagoniste de la ville de Porto Alegre dans cet espace, destiné à réfléchir sur les enjeux liés à l'inclusion sociale et à la démocratie participative, le Budget Participatif acquiert une visibilité privilégiée. C'est l'un des instruments d'action publique permettant de concrétiser l'inéluctable tâche de l'inclusion sociale. En lignes générales, le Budget

³⁶ Voir Muller, Pierre et Surel, Yves (1998).

³⁷ Voir Wendt, Alexander (1999), Klotz, Audie et Lynch Cecilia(1999).

Participatif de Porto Alegre est un programme de la mairie, destiné à faire participer la population de cette ville de plus d'un million et demi d'habitants au débat sur les dépenses publiques. Né de la confluence des revendications des mouvements sociaux de cette ville, en particulier les mouvements pour l'habitation et les associations de quartier, et la volonté politique du gouvernement d'Olívio Dutra, représentant du Parti des Travailleurs, le budget participatif est d'abord un processus expérimental de participation. L'expérience d'ouverture à la participation au débat budgétaire n'a pas eu lieu pour la première fois à Porto Alegre ; d'autres villes au Brésil comme Vila Velha au Espírito Santo et, également, Lages, au Santa Catarina, ont été pionnières. C'est, toutefois, à Porto Alegre que la pratique gagnera de la consistance.

Le projet politique du Parti des Travailleurs avait déjà dans son programme initial une proposition de gouvernance plus participative, connue comme « la façon du Parti des Travailleurs de gouverner », mais dans ce cas l'idée de participation était associée à des expériences plus radicales des conseils populaires. Le budget participatif est moins ambitieux. C'est avec l'arrivée d'un groupe d'hommes politiques au gouvernement de Porto Alegre, avec Tarso Genro (maire), Raul Pont (maire-adjoint) et Ubiratan de Souza (secrétaire à la formation politique du PT), que le Budget participatif deviendra un véritable instrument de gouvernance participative. Avec cette gestion, la ville est divisée en seize régions, des sections thématiques sont créées, une méthodologie formelle est développée avec des critères de redistribution pour garantir l'inversion des priorités des dépenses publiques, concentrées dans les régions les plus centrales économiquement. La logique de fonctionnement est réalisée, grosso modo, dans le cadre d'un cycle annuel avec des réunions micro-locales dans les régions, où les habitants sont invités à participer, puis des réunions centrales où des conseillers et délégués, élus par la population des quartiers, participent afin de délibérer sur les investissements de la mairie. En lignes générales, ceci est le modèle originel de Porto Alegre, la **technologie de gouvernance participative** que nous avons cité dans cet article, à partir duquel de différentes villes font des émules, des fois plus simples, tandis que d'autres plus sophistiqués.

Cette technologie a déjà son prestige et sa reconnaissance internationale grâce à une série d'évènements mentionnés avant, comme le prix conféré par l'ONU, des articles parus dans la presse internationale (Monde Diplomatique), et également l'ouvrage de Tarso Genro et Ubiratan de Souza *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville*, publié en France par la Fondation Léopold Meyer et traduit en espagnol, italien, turque, entre autres, qui a fait le tour du monde.³⁸ L'intérêt de promouvoir la démocratie participative est présenté systématiquement dès la première édition du réseau dans les discours, les déclarations et le rapport du IV FAL. Ce processus de légitimation, c'est-à-dire une insistance progressive sur l'idée de démocratie participative souhaitant obtenir de la reconnaissance de l'idée passe par l'intérieur du réseau et ses relations. Pendant les premières quatre années du FAL, la ville de Porto Alegre était non seulement l'animatrice du forum, mais également la vedette, et dès 2001 un mouvement de transferts continus est déclenché, à partir de la circulation des élites locales entre l'Europe et l'Amérique latine. Cette dynamique acquiert une portée plus large avec le réseau n. 3 du programme URB-AL. Malgré cela, le Budget Participatif n'est pas la seule expérience de démocratie au FAL, car cet évènement est l'un des sites où les plus différents dispositifs de gouvernance participative sont échangés. La dyade franco-brésilienne est emblématique à cet égard.

À l'occasion de l'UN-Habitat à Istanbul, Patrick Braouezec, à l'époque représentant du Parti Communiste Français (PCF), maire de Saint-Denis et artisan des relations internationales de cette ville, rencontre le maire-adjoint (futur maire) de Porto Alegre, Raul Pont. Ce rapprochement fait que les deux villes donnent vie à une démarche de coopération progressive. En 1998, à l'occasion de la Coupe du Monde (de Football), le maire de Porto Alegre est invité à Saint-Denis, lors de cette

³⁸ Voir Bernard Cassen, 1998.

même année, un accord de coopération décentralisée est envisagé entre les deux mairies en matière de démocratie participative. Les visites des représentants des deux villes deviennent annuelles. Les déplacements vont toucher également la population, lorsqu'un petit groupe d'habitants, par tirage au sort, est invité par la mairie à se déplacer à Porto Alegre durant le Forum Social Mondial et voir de plus près le Budget Participatif que la ville française prévoyait d'importer.³⁹ La ville de Saint-Denis, initialement, et puis la Pleine Commune,⁴⁰ affirment leur espace à l'occasion des rencontres du FAL. Avec la ville de Barcelone, Saint-Denis est l'un des membres fondateurs du FAL.⁴¹ Sa place prééminente est documentée par les programmes du FAL, dans lesquels Patrick Braoezec apparaît, non seulement dans les ateliers sur la thématique de la participation, mais également dans les discours d'ouverture. Saint-Denis présente au Forum des Autorités Locales son expérience de démocratie participative, une complexe démarche participative réalisée dans les quartiers de la ville, qui sera à partir de 2002 associée à un processus de Budget Participatif inspiré de Porto Alegre. Le transfert de cette technologie n'est pas le seul élément qui migre du nouveau au vieux continent. En vue du Forum Social Européen prévu à Paris en 2003, la mairie de Saint-Denis se rend disponible pour accueillir l'édition du FAL en Europe. Ceci a été un événement majeur, spécialement pour la ville de Saint-Denis, qui s'affirme progressivement comme l'expression d'« un autre monde possible » et de la démocratie participative en France. Au Brésil aussi, les mentions aux politiques participatives de Saint-Denis sont fréquentes, spécialement pour soutenir la démarche de démocratie participative en face du scepticisme de certains groupes à São Paulo.⁴²

La légitimation des pratiques participatives, en général, et du Budget Participatif, en particulier, se doit également à la reconnaissance des experts et leurs interventions. L'espace interne du réseau est utilisé à cette finalité. En effet, des intellectuels renommés participent aux ateliers ou aux tables rondes du FAL. C'est le cas du politiste portugais Boaventura de Souza Santos, spécialiste de la démocratie participative et défenseur d'une nouvelle démocratie participative et contre-hégémonique en opposition à la démocratie, le modèle qui exprime le mieux sa revendication est représenté par le Budget Participatif. Il fait partie du Comité de Rédaction de la Déclaration du deuxième FAL de Porto Alegre.⁴³ En Europe, au FAL de Saint-Denis, sont appelés à parler le célèbre philosophe Antonio Negri et le journaliste et président de l'Attac France, Bernard Cassen, également l'un des idéalisateurs du Forum Social Mondial. La participation de l'urbaniste Yves Cabannes, qui a été membre de l'Université de Harvard et également de l'ONU comme consultant, est fréquente dans les différentes versions du FAL. Il est, par ailleurs, responsable de la rédaction du rapport du IV FAL et auteur de nombreux travaux sur le Budget Participatif.

Cette logique de légitimation, d'échange d'expériences à l'intérieur du forum et de diffusion de l'idée de démocratie participative et des politiques diverses dans ce domaine, trouve une limite ou, au moins, est touchée à partir du moment où la continuité au pouvoir du Parti des Travailleurs à Porto Alegre est affectée par une défaite électorale. Ceci sera un moment de fragilité du réseau FAL ressentie par ses membres en Amérique latine et en Europe. La fragilité des réseaux fondés sur des projets politiques est en évidence à ce moment. Un renversement imprévu de la logique du mode d'action *boomerang* s'avère au sein du FAL, en révélant que les changements internes peuvent menacer également la stabilité des relations internationales entre les autorités locales. La prochaine section sera consacrée à cette question.

³⁹ Après le retour de la délégation de Saint-Denis de Porto Alegre en 2001 des témoignages enthousiastes sont publiés dans le Journal de Saint-Denis, par Patrick Braoezec, Stéphane Peu, Adrien Cossic et Éric Grignard.

⁴⁰ Quand Braoezec sera président de l'agglomération.

⁴¹ Stéphane Peu, est l'un des représentants qui signent la charte de Porto Alegre.

⁴² La presse médiatise le FAL Europe, publiant des manchettes comme « Les maires récupèrent la démocratie participative » (Libération, 4 novembre), « Les élus locaux ouvrent le bal » (L'Humanité, 11 novembre).

⁴³ Voir à ce propos l'ouvrage de Santos, Boaventura de Souza, *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*.

Transformations locales et effets internationaux : la logique inversée

« Notre histoire est brève mais à la fois intense ; mais notamment, nous avons un avenir devant nous et la ferme conviction qu'un autre monde est possible et que celui-ci se construit à partir des villes »
(FAL - Porto Alegre, 2005)

La cinquième édition du FAL ne fut pas comme les autres. Si l'effet *boomerang* découle d'une action stratégique de l'usage des réussites internationales pour les influencer dans le contexte interne au profit de certaines causes, l'effet contraire peut aussi avoir lieu. Ceci signifie que la logique du double est valable des deux côtés (local – international et vice-versa). En janvier 2004, au moment de la décision de renouveler l'accord de réaliser le FSM dans la ville de Porto Alegre, ses dirigeants ne pouvaient pas savoir qu'une transformation politique était imminente. Les autorités locales en janvier 2005 ne se réunissent pas dans les salons de Porto Alegre, mais sous une tente aux berges du lac Guaíba, comme tous les autres mouvements sociaux, car quelques semaines avant le Parti des Travailleurs avait du laisser l'administration à une nouvelle équipe de tendance politique différente.

Pendant la campagne électorale, le Budget Participatif est au cœur du débat. Sachant que cette politique de gouvernance participative, dans la ville de Porto Alegre, est simplement un programme de la mairie, n'étant pas prévue légalement, sa continuité est fortement dépendante de la volonté politique du gouvernement. À Porto Alegre, différemment d'autres villes au Brésil, il y a des évidences que le Budget Participatif s'est enraciné dans la culture de la ville. C'est ainsi que le slogan du candidat de l'opposition a fait son écho défendant qu'il fallait maintenir ce qui était bon (le Budget Participatif), et réaliser des changements dans les secteurs plus décadents. La volonté de changement de la population a fait que Porto Alegre ait une nouvelle couleur politique au gouvernement. À partir de ce moment, les relations avec le FAL, entre autres réseaux de villes dans lequel Porto Alegre était inséré, se sont brisés. Le Budget Participatif a été maintenu, mais il est sévèrement critiqué par certains hommes politiques et experts qui ont accompagné l'expérience depuis les premières années.⁴⁴

Ceci montre la fragilité des accords entre des villes fondés sur des projets politiques et l'importance de l'action des élites locales, qui ne se démobilisent pas, mais au contraire, maintiennent leur engagement et se réunissent même quand elles ne sont pas au pouvoir. Il faut insister sur le fait que le niveau de participation au cinquième FAL chute fortement, après l'évolution progressive des membres jusqu'à atteindre plus de mille participants lors de l'édition de Barcelone. La crise du PT à Porto Alegre gère des effets sur les partenaires internationaux. Ceci renforce l'argument selon lequel le réseau FAL est, avant tout, un réseau d'élites progressistes, surtout au cours de ses premières années. Encore dans ce sens, suivent d'autres déplacements des élites, comme Braouezec, qui introduit la Pleine Commune dans le réseau lors de sa nomination comme président. Les villes sont, donc, entendues comme des institutions par le biais desquelles opèrent les élites locales. La chute du PT à Porto Alegre marque la fin de la succession d'un groupe politique à l'exécutif municipal. En outre, cette défaite est également accompagnée par d'autres villes importantes pour le FAL, São Paulo et Belém. Dans ces deux villes, il y a une rupture avec le Budget Participatif, tandis qu'à Porto Alegre ce dernier est au cœur du débat électoral et est maintenu avec une restructuration.

Compte tenu de ce vide laissé par la ville de Porto Alegre, c'est la mairie de Guarulhos, et son maire, en particulier, du côté brésilien, qui prendra en charge la difficile tâche de faire avancer

⁴⁴ Au sujet de la défaite du PT à Porto Alegre voir Louault, Frédéric (2005) et Porto de Oliveira, Osmany (2010). Sur les critiques au Budget Participatif dans la gestion actuelle de Porto Alegre, voir Baierle, Sérgio (2007).

le réseau, conjointement avec l'ancien chargé des relations internationales de Porto Alegre. Du côté européen, un ensemble de villes aura un rôle majeur pour soutenir et poursuivre les missions du réseau. Ces villes sont appelées par Vanessa Marx (2008, 208) de « noyau dur » du réseau FAL, composé de Guarulhos (Brésil), Cordoue, Barcelone, Malaga (Espagne), Nanterre, Saint-Denis, Aubagne, Conseil Général de Seine Saint-Denis (France) et Milan (Italie). Comme l'explique l'auteur, il s'agit d'un groupe de villes qui travaillent ensemble durant tout le processus du réseau FAL et non pas seulement pendant les réunions à l'occasion du Forum. La leadership de Porto Alegre force un peu la tendance de formaliser le FAL, car, en effet, cette ville exerçait un rôle fondamental dans l'organisation et l'articulation du forum. En 2004, à l'occasion de l'édition à Barcelone, il avait déjà été décidé de créer un groupe de travail sur le Budget Participatif à l'intérieur du FAL. Dans l'édition suivante, une commission pour coordonner le réseau a été mise en place. Il y avait également un secrétariat technique disposant d'une antenne nord (Fond Andaloux de Municipales pour la Solidarité Internationale - FAMSI/Espagne), et d'une antenne sud (Front National de Maires - Guarulhos/Brésil).

L'espace laissé par Porto Alegre à l'intérieur du réseau ouvre aussi un nouveau mouvement de légitimation des expériences. Avec la création du groupe de travail sur le Budget Participatif d'autres expériences sont reconnues et s'affirment dans la dynamique interne du réseau (où des disputes ne sont pas exclues). Lors de l'édition du FAL en 2009, durant notre expérience d'observation participante, cet espace était visiblement occupé par la ville de Séville qui lançait le slogan de sa politique de gouvernance participative, une émulation de la technologie brésilienne, « Presupuestos Participativos: Sevilla mejora contigo ». ⁴⁵ Le mouvement de circulation internationale des dispositifs est dans une nouvelle phase, marquée par une autre génération d'expériences participatives inspirées de l'idée et de la technologie de Porto Alegre, qui s'insère, cette fois-ci, dans un nouveau cycle de diffusion. Une caractéristique est fondamentale à ce moment, le fait qu'il y a plusieurs idées, à la fois concourantes et d'autres complémentaires, en circulation, de la même sorte que les technologies de gouvernance participative, plus ou moins sophistiquées. Ceci révèle une nouvelle dynamique internationale des villes qui dépasse les frontières des relations entre l'Amérique latine et l'Europe et se répand comme une traînée de poudre dans les régions de l'Afrique et de l'Asie.

En guise de conclusion : Le *spillover*, un effet imprévu.

« la démocratie participative n'est pas seulement une technique de gouvernance locale, mais une politique en soi. C'est le partage de pouvoir avec les citoyens. Et elle s'impose dans les sociétés marginalisées par l'exclusion. Nous pensons qu'il faut internationaliser cette démarche » (S. Peu - **Journal de Saint-Denis**)⁴⁶

Dans ce papier, nous avons cherché à présenter la logique sous-jacente à la circulation internationale du Budget Participatif par le prisme du réseau FAL. Comme énoncé en introduction, le réseau FAL est l'un des divers acteurs impliqués dans les dynamiques les plus larges de dissémination internationale du Budget Participatif. Le rôle des villes est essentiel dans ce cas, car il s'agit d'une politique de gouvernance participative, qui a lieu dans le contexte des municipalités. Bien qu'on puisse identifier des expériences au niveau des états et des régions, comme l'expérience éphémère au Rio Grande do Sul au Brésil et celle du Budget Participatif des lycées à Poitou-

⁴⁵ À propos du Budget Participatif à Séville, voir Sintomer et *Al. Op. cit.* 2010, 163.

⁴⁶ Document sans date, source Mairie de Saint-Denis.

Charentes, celles-ci sont minoritaires. L'attention portée à l'action internationale ou *paradiplomatique* des villes, cependant, n'est pas suffisante pour comprendre les transferts. Il faut descendre encore d'un niveau dans l'analyse et chercher à comprendre le rôle des individus (autorités locales, chargées des relations internationales, experts) pour mieux expliquer le processus de circulation internationale. En observant l'action des élites, nous pouvons rentrer dans les micro-fondements des transferts. Les élites, surtout celles actives dans les villes, sont fondamentales dans le processus d'import-export qui produit des émules ou des modèles hybrides du Budget Participatif. Cette même caractéristique est trouvée dans le domaine des transferts des institutions des États, en Afrique et en Amérique latine, dans les travaux de Bertrand Badie (1992) et de Dzalay et Garth (2002). Dans le cas du Budget Participatif, toutefois, d'autres réseaux comme ceux des acteurs de natures différentes, jouent également leur rôle dans la circulation internationale.

Les ONG, par exemple, participent à ce processus dans la mesure où elles disposent de connaissances techniques et d'informations précieuses (locales et internationales), et avec fréquence entretiennent des relations transnationales qui contribuent à ce processus. Les Organisations Internationales, comme nous avons insisté au sujet du prix de l'ONU, jouent également un rôle décisif, dans la mesure où reconnaître des « bonnes pratiques » produit des effets normatifs, entraînant une croissance exponentielle en termes de transferts. Depuis dix ans, la Banque Mondiale publie régulièrement des rapports et des ouvrages encourageant le Budget Participatif (Banque Mondiale, 2000, Anwar, 2007). De la perspective de cette organisation internationale, les avantages d'une telle pratique pour les pays, surtout les pays en développement, consiste à promouvoir la transparence sur les dépenses publiques et l'*accountability*, de façon qu'une « bonne gouvernance » puisse avoir lieu, c'est-à-dire une gestion publique orientée vers la réduction des coûts de l'action publique et l'optimisation de son efficacité.

À ce sujet, il est nécessaire de réintroduire les deux idées développées autour du Budget Participatif. Ceci est important dans le cadre de certains pays touchés par de graves problèmes de corruption, car cela permet de maîtriser les investissements provenant des agences multilatérales. L'intervention systématique de la Banque Mondiale a motivé l'importation du Budget Participatif par l'Afrique, l'Inde et l'Asie en général.

Dans ce sens, il faut se tourner vers la notion d'idée dont nous avons fait référence dans cet article. Nous avons soutenu qu'à l'intérieur du FAL la démocratie participative est associée à une conception, ou mieux, à un projet politique de dialogue entre le gouvernement et la société, de partage du pouvoir d'*empowerment* de la population locale. C'est une logique différente de celle que nous avons décrite dans le cas de la Banque Mondiale. La diffusion massive du Budget Participatif, plus précisément de cette technologie, est captée par, au moins, ces deux idées très différentes, voire dichotomiques. Cet enjeu est formulé de façon similaire par Evelina Dagnino, pour décrire la construction de la démocratie en Amérique latine, comme un cas de confluence perverse. Une situation dans laquelle il y a une confluence entre, d'une part, des projets démocratisants à la recherche d'une évolution démocratique, voire une transformation sociale, et, d'autre part, des projets néolibéraux avec des rythmes et des chronologies qui leur sont propres. La perversité réside sur le fait que ces deux projets indiquent des positions différentes, tout en utilisant un discours commun (Dagnino *et al.*, 2006, 16).

Après des efforts significatifs des élites de Porto Alegre en faveur de légitimer leur expérience et la reconnaissance par une génération d'élites progressistes en Amérique latine et en Europe du potentiel de cette politique de gouvernance participative, l'amplitude de ce mouvement gère un effet de *spillover*. C'est un effet imprévu par les créateurs de la technologie du Budget Participatif. De nos jours, des villes de gauche et de droite (pour utiliser une catégorie simple) ont des expériences dans le cadre du Budget Participatif. Cette dynamique signifie que lorsque la technologie du Budget Participatif acquiert du prestige international, elle passe à circuler librement, faisant des émules à l'échelle planétaire, sans nécessairement s'associer à la dimension de l'idée ou

de son contenu idéologique. Cette dissociation de l' « esprit » de Porto Alegre de la technologie du Budget Participatif pose un défi majeur à la compréhension des dynamiques de circulation internationale de ce dispositif novateur de gouvernance participative, aujourd'hui en vogue aussi en Corée et en Chine, révélant les effets imprévus de l'action internationale des élites politiques locales.

Bibliographie :

- ABERS Rebecca Neaera, *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*, Londres, Lynne Rienner, 2000.
- ALDECOA Francisco, KEATING Michael, *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass, 1999.
- ANSELL, Christopher, « Network Institutionalism », in Rhodes, R. A. W. *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- BAIERLE, Sergio, « Atire no cidadão, salve o freguês: orçamento participativo e cidadania nua ». *Soberania Popular*, Disponible sur: <http://www.ongcidade.org/site/php/Revista/revista.php?texto=baierlept>
- BADIE Bertrand, *L'État importé : occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.
- BURGOS-VIGNA Diana, « La circulation d'un modèle de démocratie locale en Amérique latine : l'exemple du Budget participatif », *América*, 1^{ère} série, N°33, 2004, p. 83-94.
- BUNCE, V. Wolchik, S. 2009. « Transnational Networks, Diffusion Dynamics, and Electoral Change in the Postcommunist World ». Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association. Toronto.
- CASSEN Bernard, « Une expérience exemplaire au Brésil : Démocratie participative à Porto Alegre », *Le Monde Diplomatique*, Août, 1998.
- _____ *Tout à commencé à Porto Alegre : mille forums fociaux*, Paris, Mille et une nuits, 2003.
- CABANNES Yves, « 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.
- CGLU, http://www.cities-localgovernments.org/upload/docs/docs_en_telechargements/Statuts.pdf, consulté en juin 2011.
- DELPEUCH. T. 2009. « Comprendre la circulation internationale des solutions de l'action publique: panorama des policy transfer studies ». *Critique Internationale*. N. 43. p. 153-165.
- DEZALAY Yves, GARTH Briant, *La mondialisation des guerres de palais : la restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et "Chicago boys"*, Paris, Seuil, 2002.
- DOLOWIZ David et MARSH David, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making », *Governance*, Vol. 13, N° 1, 2001, p. 5-24.
- DUCHACEK, Ivo D., « The International Dimension of Subnational Self-Government » *Publius*, Vol. 14, No. 4, 1984, p. 5-31
- DUMOULIN-KERVRAN David, « Usages comparés de la notion de réseau : proposition d'analyse pour l'action collective », *Cahiers des Amériques Latines*, N° 51-52, 2006.
- ELKINS, Z, SIMMONS, B. 2005 « On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework ». *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598, p. 33-51.
- FAL, IV Foro de Autoridades Locales por la Inclusion Social de Porto Alegre: Relatoria del Foro y Propuestas,

Document non Publié, 2004.

_____, site internet, <http://redfal.org/>, consulté en 2011.

GEORGE, A. e BENNETT, A. (2005). *Case Studies And Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press. Massachussets.

GENRO Tarso, SOUZA Ubiratran de, *Orçamento Participativo : a experiência de Porto Alegre*, Fundação Perseu Abramo, Sao Paulo, 1997. En Français: GENRO Tarso, SOUZA Ubiratran de, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, PICHERAL Jean-Blaise, TOULOTTE Martine, GUERRA Eliane Costa (Trad.), Édition Charles Léopold Meyer, Paris, 1998.

GRET Marion, *L'expérience de démocratie participative de Porto Alegre : étude comparative de pratiques de gouvernance en Amérique latine*, Thèse de Doctorat, Université de la Sorbonne Nouvelle – Paris III, I.H.E.A.L, 2002.

JACOBI Pedro, « Brésil : succès et limites des pouvoirs progressistes locaux dans les mairies du PT, *Problèmes de l'Amérique latine*, N° 13, Nouvelle série – avril – juin, 1994, p. 57-74

KECK Margaret E., *The Workers Party and Democratization in Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1992.

KECK, M. SIKKINK, K. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press. Cornell.

KINGDON, John, *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Nova York: Harper Collins, 1995.

KLOTZ, Audie et LYNCH, Cecelia, « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales ».

HAAS, P. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization*. n. 46. vol 1.

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*. N°1, Vol. 55, Février 2005, pp. 113-132.

HAY, C. 2006. "Institutional Constructivism". In: RHODES, R. et All. (Org). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford. Oxford University Press. pp. 56-74.

HUNTINGTON, S. 1993. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press. Norman.

L'HUMANITÉ, 11 novembre

LE GALÈS, Patrick, « Introduction: Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée », in LE GALÈS, Patrick et THATCHER, Mark (dir.), *Les réseaux de Politique Publique : Débat autour des policy networks*. L'harmattan, Paris, 1995, p. 13-27.

LEVI-FAUR, D., VIGOTA-GADOT, E. 2006. "New Public Policy, New Policy Transfers: Some Characteristics of a New Order in the Making", *International Journal of Public Administration*, Vol. 29. N. 4-6. p.247-262.

LIBÉRATION, 4 novembre.

LOUAULT, Frédéric, « Coups et coûts d'un échec électoral : La défaite du Parti des Travailleurs à Porto Alegre (octobre 2004) », *Lusotopie*, Volume 13, Number 2, 2006 , pp. 73-90(18).

MARX, Vanessa, *Las Ciudades como Actores Políticos en las Relaciones Internacionales*. Thèse de Doctorat. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, 2008.

MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse de politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

OLIVERS, Pamela et MYERS, Daniel « Networks, Diffusion, and Cycles of Collective Action », in DIANI, Dario et MCADAM, Doug, *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 173-203.

PORTO DE OLIVEIRA, O. 2010. *Le transfert d'un modèle de démocratie participative: Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*. Collection Chrysallides, IHEAL/CREDA. Paris.

_____. « Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites », dans WHITEHEAD, Laurence et WELP, Yanina, *Caleidoscopio de la inovación democrática em America Latina* », Flacso, Mexico, 2011.

PUTNAM Robert, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*,

Vol. 42, N°3, 1988, p. 427- 460.

SANTOS Boaventura de Souza (dir), *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

SCOTT, John, *Social Network Analysis: A Handbook*, Sage Publications, Londres, 2000.

SINTOMER, Yves et All. 2008. *Les Budgets Participatifs en Europe*. Paris. Recherches.

ANWAR Shah (Ed.), *Participatory Budgeting*. Banque Mondiale, Washington, 2007.

STONE Diane, “Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Social Policy Ideas”, *Global Social Policy*, Vol. 1, N°3, 2001, p. 338-360.

UNION EUROPÉENNE (URB-AL). <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm>, consulté, 18 de novembre de 2010.

VON BÜLLOW, Marisa, *Building Transnational Networks: Civil Society and the Politics of Trade in the Americas*, Cambridge Studies in Contentious Politics, New York, 2010.

WENDT, A. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge. Cambridge University Press.

World Bank, *Entering the 21st Century*, World Development Report 1999/2000, Oxford University Press, Oxford, 2000.