

**PROGRAMME DE
RECHERCHE
URBAINE POUR LE
DÉVELOPPEMENT**

Action concertée incitative du fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères, conduite par le Gemdev et l'Isted

Synthèse des résultats

Juin 2004

Responsable scientifique
Michèle Leclerc-Olive,
Ecole des hautes études
en sciences sociales (EHESS)
Centre d'études des mouvements
sociaux (CEMS), France

Equipe de recherche
Amagoin Keita
Aly Ouloguem
Céline Diogo
Eunice Gomez

**Les villes :
laboratoires de démocraties ?**

Bénin - Mali

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Notre recherche visait à étudier les effets induits par la mise en œuvre des programmes de développement urbain sur le paysage socio-politique local. Les agences de coopération préconisent que ces programmes soient mis en œuvre de manière participative. Comment ces dispositifs de participation contribuent-ils à ce que certains acteurs (anciens, nouveaux ou opportunistes, publics ou privés, associatifs, techniques, religieux, coutumiers, etc.) acquièrent une nouvelle légitimité alors que d'autres (formels ou informels) se trouvent disqualifiés ? Comment se consolide ou s'affaiblit la légitimité des regroupements ethniques, religieux ou culturels ? Quelle forme d'expérience de démocratie locale les pratiques qui se développent autour de ces projets génèrent-elles ? Quelles sont les attentes réciproques des populations et des autres acteurs, notamment les pouvoirs publics locaux ? Nous nous demandions, en particulier, si les quartiers des villes sont autant de « niches » à l'abri desquelles les questions politiques se muent en problèmes techniques grâce à une concertation entre citoyens (ou simples habitants ?) et compétences professionnelles, si ces quartiers sont, au fond, « au bord du politique ». Toutes ces questions n'ont pas pu être examinées de manière exhaustive : cette recherche est plus une ouverture de chantier que l'établissement de conclusions stabilisées. Ceci explique la place importante accordée à l'élaboration d'un cadre théorique susceptible d'être mis à l'épreuve dans d'autres actions politiques situées.

Deux lignes de réflexion principales se sont dégagées de cette étude :

- La première, massive, attire l'attention sur les effets induits par la manière de qualifier, de décrire et, partant, de traiter les problèmes à résoudre : ceux-ci sont le plus souvent en effet complètement immergés dans un discours technique, et sont traités au sein de structures animées par les seuls experts, tendant ainsi à disqualifier les « fabriques » du politique qui accordent une place centrale aux pratiques d'assemblée. Les mécanismes qui génèrent cette disqualification du politique « délibératif » se nourrissent notamment des expériences faites au sein des dispositifs participatifs. Il nous a dès lors paru expédient de proposer une grille d'analyse conceptuelle de ceux-ci. Si les quartiers sont « au bord du politique », c'est plus parce qu'on les y pousse que par indolence citoyenne.
- La seconde ne peut s'énoncer sous forme assertorique. Il s'agit plutôt de proposer quelques réflexions pour « documenter » une inquiétude : a-t-on accordé suffisamment d'attention aux relations entre les diverses formes de pouvoirs locaux (souvent considérés comme purement résiduels, et plutôt cantonnés en zone rurale) et ces nouveaux pouvoirs publics, locaux eux aussi, que la coopération internationale cherche à légitimer ? Le choix de travailler à l'échelle du quartier trouve ici sa justification principale puisque s'y rencontrent des dynamiques autochtones, des dynamiques modernisatrices nationales et des dynamiques exogènes.

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU CENTRE DE CES ÉTUDES COMPARATIVES

Les deux études¹ menées à Zébo, vieux quartier du centre de Porto-Novo au Bénin, et à Samé, quartier périphérique de la

commune III de Bamako au Mali, portent sur des programmes antérieurs à l'instauration des nouvelles collectivités territoriales, mais aujourd'hui, ces expériences exemplifient les questions cruciales pour leur future légitimité.

À Porto-Novo, si le Registre Foncier Urbain (RFU) dont nous avons étudié la mise en place dans le quartier de Zébo a été conçu avant la loi de décentralisation, cette réforme était déjà annoncée. Elle est effective depuis mars 2003. Il s'agissait, à travers la mise en place d'un dispositif de calcul et de recouvrement de l'impôt, d'offrir aux villes concernées par ce programme (Parakou, Cotonou et Porto-Novo dans un premier temps²), un système d'informations foncières devant permettre à la ville d'améliorer la mobilisation de ses ressources locales. Le civisme fiscal, mis à l'épreuve au cours de ce programme est évidemment aujourd'hui un aspect majeur de la consolidation de la nouvelle collectivité territoriale. Si le RFU est considéré globalement comme un succès, Zébo est l'un des quartiers de Porto Novo où le RFU a rencontré le plus de résistances, notamment de la part des descendants des pouvoirs « traditionnels ».

Le plan de réhabilitation de Samé est intégré en 1993 au programme « Sauvons Notre Quartier » (SNQ) du district de Bamako et financé par la Banque Mondiale. Ce programme concerne vingt quartiers « spontanés » (ils sont quarante environ qui abritent plus de 45% de la population de la capitale). Il s'agissait de viabiliser ces quartiers pauvres et de procéder à une régularisation foncière afin de sécuriser l'installation des habitants. À mi-parcours, en novembre 1996, au vu des difficultés rencontrées, les attributions de parcelles (elles relèvent légalement du domaine de l'État, mais avaient été gérées, jusque là, selon des pratiques coutumières) sont suspendues. Il apparaît nécessaire de clarifier les procédures. La mesure est levée en octobre 1999 : cette décision est accompagnée d'une série de

recommandations (approuvées par le gouvernement) qui stipulent notamment « la pleine responsabilité des (nouveaux) Conseils Communaux dans la poursuite des opérations de réhabilitation ». Ceux-ci auront notamment à « **délibérer**³ sur la liste des bénéficiaires », mesure qui vise à « moraliser » le processus d'attribution des parcelles. À Samé, qui est le seul quartier à avoir quasiment réalisé la totalité du programme de réhabilitation⁴, et bien que celui-ci ait été initié par les responsables du quartier, les habitants ont désapprouvé, et démis de leur fonction, le chef de quartier et ses conseillers. Dans les nouvelles dispositions, issues de la réforme de décentralisation, seul le conseil communal est investi de la représentation légitime des populations alors que dans le dispositif précédent, y étaient associés le chef de quartier et ses conseillers.

Deux traits communs rapprochent dès lors ces deux quartiers malgré les différences profondes qui les séparent :

- les nouvelles collectivités territoriales ont à tenir compte des expériences faites par les citoyens au cours de ces programmes de développement urbain.
- Ces expériences posent, chacune à leur manière, la question de la reconnaissance par les nouveaux pouvoirs publics locaux des formes de pouvoir autochtones.

Dans les deux cas, la manière de faire « participer » la population à la mise en œuvre du programme a joué un rôle important, voire décisif, pour l'« appropriation » du dit programme. Les conceptions en matière de participation⁵, rarement explicitées, varient selon les lieux, les institutions, les programmes. De plus, nos observations montrent que la transiitivité entre l'expérience faite par les populations dans les dispositifs de participation lié à un projet particulier, et leur participation à l'espace politique local ne va pas de soi. Il était donc expédient également, de se doter d'un cadre analytique permettant de problématiser la nature des liens éventuels entre ces deux engagements.

Nous pensions pouvoir faire fond par ailleurs sur des recherches antérieures sur les espaces politiques locaux, mais les enquêtes de terrain au Bénin nous ont obligés à plonger ces catégories « sahéliennes » dans une problématique plus générale portant sur le pouvoir et les pratiques d'assemblée⁶. Tout comparatisme « expérimental » requiert d'« inventer de bons comparables ». L'effort de conceptualisation à l'œuvre dans cette recherche se veut une contribution à un projet de connaissance sur la « fabrique du politique », tel que le conçoit M. Détiène. Notre enquête a choisi de porter le regard sur des situations critiques qui, par leur relative indétermination, sont à la fois l'occasion pour certains acteurs – que les périodes apaisées tendent à oublier – de prendre (ou reprendre) pied dans l'espace politique local, et pour le chercheur, de donner à voir la complexité des formes de réception des réformes et les germes d'évolutions possibles.

UN COMPARATISME DIFFÉRENTIEL

Délibérément expérimental et ouvert, le comparatisme mis en œuvre dans cette recherche, se veut « différentiel » : nous voulons ainsi signifier l'attention portée aux différences, voire aux petites différences, qui, par ricochet, obligent à soumettre chaque situation à de nouvelles questions. On explore là une piste méthodologique orthogonale à un comparatisme conçu comme construction de généralités, producteur de typologie.

La méthode retenue a consisté à s'appuyer sur les catégories d'analyse déjà élaborées pour interroger les situations maliennes, afin, dans un premier temps, de comprendre l'évolution des choses à Samé, et notamment d'analyser les diverses formes des dispositifs de participation au sein desquels le programme de réhabilitation a été mis en œuvre. En particulier, les observations et les analyses réalisées en zone rurale nous avaient déjà conduits à analyser la légitimité des collectivités territoriales (ou les attentes formulées à leur endroit) selon deux dimensions en partie (mais en partie seulement) corrélées⁷. De manière schématique, la légitimité de la collectivité territoriale comporte une dimension **instrumentale**. Du point de vue de la population, la collectivité est alors surtout considérée comme une institution prestataire de services, administratifs mais seulement (voirie, assainissement, éclairage, etc.). Du point de vue des agents et élus municipaux, elle a un devoir opérationnel : notamment prélever les impôts pour assurer ces services. L'activité de la ville s'analyse alors moins en termes de procédures qu'en termes de résultats. Il s'agit d'abord de « gérer » la ville. Elle peut même être vue comme une entreprise. Une autre dimension de la légitimité des collectivités territoriales est de type **politique**. Il s'agit de « gouverner » la ville. L'accent est alors mis sur les manières d'exercer le pouvoir⁸ et/ou d'associer les populations aux décisions et à la mise en œuvre des politiques. Ces deux dimensions ne sont pas indépendantes : la conception instrumentale, soucieuse d'efficacité, s'accommode le plus souvent de pratiques politiques peu préoccupées par la forme proprement participative de la démocratie locale. C'est ce que nous pouvons observer : que ce soit à Samé ou à Zébou, l'argumentation dominante qui commande les pratiques politiques est toujours d'abord d'ordre technique. Plus : la compétence de l'expert est reconnue bien au-delà des seuls aspects techniques des problèmes posés, imposant aux aspects sociaux de ceux-ci des conceptions simplistes, a-historiques, qui trouvent leur formulation savante dans l'expression « ingénierie sociale ».

Ce travail théorique fait, nous avons soumis les programmes étudiés à Zébou aux grilles issues de cette première enquête. L'inadéquation s'est révélée féconde sur plusieurs plans. Déjà avertis des dangers que présente l'usage de catégories trop générales⁹, comme celle de société civile, par exemple, nous avons annoncé dans notre projet de recherche que nous tenterions d'élaborer « une typologie d'acteurs ». Une pratique audacieuse, mais prudente, du comparatisme requiert de s'assurer du sens des termes utilisés. Non pas pour tenter vainement d'en produire une définition définitive, mais au contraire pour rester sensible aux inflexions locales. Nous avons ainsi précisé, pour chaque site, ce que l'on entend par « pouvoir coutumier », pouvoir « traditionnel », par « comités des sages », etc., pour tenter d'isoler ce qui relève spécifiquement du champ politique et du religieux¹⁰. Il est apparu qu'« inventer de bons comparables » risquait fort de ne pas aboutir, si nous nous obstinions à les chercher au niveau des acteurs.

Nous avons, du coup, cherché à dégager des pratiques à la fois « constituantes » de la fabrique du politique et « constitutives » : expériences et expérimentations qui nourrissent, du point de vue du citoyen, deux formes de pouvoir qu'il convient de distinguer analytiquement¹¹ : le « pouvoir sur » et le « pouvoir de ». Le pouvoir d'agir ensemble qui trouve sa concrétisation première dans les diverses formes d'assemblée¹², et le pouvoir de domination,

que l'on exerce sur les gens. Cette approche nous semble offrir une grille féconde pour analyser la manière dont ces nouvelles collectivités territoriales sont « appropriées » : appropriation conditionnée à la fois par la conception qu'en ont leurs promoteurs et par les expériences antérieures faites par les citoyens. Ce qui sera donc rapporté ici, ce sont les effets induits par la mise en œuvre à Zébou du RFU de Porto-Novo, programme implicitement porteur d'une conception purement instrumentale de la collectivité territoriale (minorant du coup le pouvoir d'agir ensemble qu'il pourrait contribuer à développer) et les conséquences du programme de réhabilitation de Samé, initié par ses habitants qui a, in fine, contribué à disqualifier l'espace politique local, au profit d'une expérience du politique qui fait peu de cas d'un pouvoir d'agir ensemble, voire qui confine au clientélisme.

CADRE THÉORIQUE POUR L'ANALYSE DE L'ACTION POLITIQUE SITUÉE : PRÉVALENCES ET PRÉFÉRENCES NORMATIVES

Un programme de développement urbain, comme toute action politique située, doit tenir compte des normes de l'espace socio-politique dans lequel il opère, mais il peut en même temps viser à modifier les normes en vigueur. Il paraît dès lors indispensable de distinguer le cadre normatif (les façons de faire, liées à une forme de vie donnée, une forme de « lebenswelt » wittgensteinien), et que j'appellerais volontiers les prévalences (ou préséances) normatives³, des normes implicites affiliées aux actions engagées, les préférences normatives⁴. L'action politique ne vise pas seulement à résoudre des problèmes concrets (organisation de l'éducation et de la santé par exemple), elle concerne également les normes de l'action politique elle-même. Elle n'est que partiellement affiliée à la situation, au sens où les normes qu'elle préconise ne coïncident pas forcément avec celles en vigueur. Nous proposons donc d'analyser les actions politiques situées selon ces deux horizons normatifs : d'une part les prévalences normatives, c'est-à-dire le dispositif de règles qui prévaut pour prendre des décisions et les énoncer et, d'autre part, les règles ou les normes inscrites dans l'action elle-même : les préférences normatives (place accordée à tel ou tel trait identitaire, à telle ou telle pratique, les répertoires d'action, les registres de justification, les images qui peuplent l'imaginaire politique, etc.) affiliées à la forme de l'engagement, au style politique de l'action qui peut être congruent ou non avec le cadre normatif en vigueur (cet écart constitue d'ailleurs parfois un argument pour discréditer des propositions politiques innovantes). Notre enquête vise précisément à examiner comment les préférences normatives portées par des programmes de développement urbain, et observables notamment dans les dispositifs de participation qui les accompagnent, viennent conforter ou invalider les prévalences normatives de l'espace politique dans lequel ces programmes s'inscrivent. Bien évidemment, dans les villes du Sud, la succession déjà ancienne de tels programmes de développement urbain, a eu pour effet de faire coexister différents systèmes de prévalences normatives⁵.

LES PRÉFÉRENCES NORMATIVES : ANALYSE DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS

Les propositions analytiques qui suivent sont issues de la confrontation de diverses enquêtes empiriques (à Samé et à

Zébou, notamment) avec des travaux théoriques empruntés, pour certains, à d'autres domaines de recherche.

Nous nous intéressons, rappelons-le, aux processus de légitimation/dé-légitimation des acteurs collectifs (collectivités territoriales, pouvoirs locaux, etc.) aux yeux des citoyens. Il s'agit donc principalement des « manières de faire » au sein des dispositifs participatifs, tels qu'ils ont fonctionné au cours de la mise en œuvre des programmes.

Le premier axe d'analyse concerne la décision elle-même. Il convient de distinguer d'un côté la formation de la décision et de l'autre, la procédure (ou l'énonciation) de cette décision. Une première discrimination porte donc sur ce fait : le dispositif de participation inclut-il, ou non, la procédure de décision elle-même ? Quel est donc son niveau de **complétude** ? Il est clair que pour certains éléments essentiels d'un programme de développement urbain financé par l'aide au développement, la décision est complètement inaccessible aux acteurs locaux bénéficiaires : par exemple, les décisions concernant le budget, les arbitrages en matière de volume d'activités se prennent dans le cadre de l'espace politique d'appartenance de l'agence de développement et non dans le leur.

Le second axe d'analyse concerne l'**ouverture** du dispositif. Un dispositif pédagogique est réglé sur une issue connue et plus ou moins prévisible : il s'agit de faire partager aux participants (les étudiants) un savoir que l'enseignant cherche à transmettre de manière d'autant plus efficace, pense-t-on, qu'il procède de manière active c'est-à-dire participative. À l'inverse, l'issue de nombreux dispositifs n'est pas connue à l'avance : c'est le cas par exemple des dispositifs électoraux. Ce sont des dispositifs ouverts (le plus souvent mais pas toujours !).

Par ailleurs, de nombreux dispositifs de vote ne sont pas **réflexifs** : répondre à un sondage se fait en général en ignorant l'opinion d'autrui, si bien qu'il n'est pas possible de revenir sur ses propres préférences après qu'on ait été informé des points de vue retenus par les autres.

Enfin, un dispositif participatif peut-être plus ou moins public, **publicité** étant pris ici au double sens de **visibilité** et d'**altérité** : c'est-à-dire, prise en compte plus ou moins large de l'ensemble des acteurs concernés par le programme et transparence de la procédure (information, ordre du jour, comptes rendus des débats, etc.).

En analysant les procédures judiciaires, N. Luhmann montre comment un dispositif participatif ouvert, où les rôles de chacun sont prédéfinis et effectivement endossés, peut réduire progressivement le champ des possibles et aboutir, non pas, à proprement parler, à un apprentissage par les participants du point de vue défendu par l'instance qui instaure et met en œuvre le dispositif, mais à une simple « adoption » (Goodman, N. et Elgin, C. Z. [1994]) des décisions prises, ou de ce à quoi aboutit le dispositif. Le seul fait de prendre part au dispositif, d'y assumer un rôle, a pour effet de légitimer les décisions qui en sont issues. Non pas que tout sentiment de frustration aurait disparu (notamment si j'estime que mes intérêts n'ont pas été pris en compte), mais cette frustration est intériorisée, et rien ne semble pouvoir légitimer l'engagement d'une action collective pour modifier ces décisions : le contenu des décisions prises est le point de départ des comportements à venir (nous avons été consultés, nous avons été entendus, nous avons contribué au processus de détermination des choix, etc.). Ce processus, certes ouvert au départ, est, cependant un resserrement

progressif de l'éventail des possibles. Nous l'appellerons, après Luhmann, une **procédure de légitimation**. Lorsque le dispositif a défini intégralement l'issue à laquelle il doit aboutir, et que sa mission est purement pédagogique, nous l'appellerons dispositif de **communication**.

En revanche, certains dispositifs, qu'ils incluent ou non la prise de décision (qu'ils soient ou non complets), permettent qu'une issue qui ne figure pas dans le champ des décisions envisagées au début du processus, devienne une issue possible. C'est le cas des **forums hybrides** étudiés¹⁶ par M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe [2001]. Ces forums constituent un troisième type-idéal, différent des procédures de légitimation et des dispositifs de communication, en ce que les contributions des participants ont modifié le champ des issues possibles, qu'ils sont en général réflexifs et que leur niveau de publicité est plus élevé.

Nous pouvons nous inspirer également des travaux d'A. Cottureau [2003] sur les publics intermédiaires. Il désigne ainsi les « bureaux de conciliation » que furent les prud'hommes lors de leur instauration, au moment de la révolution française. Ces « bureaux » constituent pour A. Cottureau un « public intermédiaire » dans la mesure où ils sont des « espaces de mixage entre deux logiques et deux légitimités d'action irréductiblement hétérogènes ». Pour notre propos, notons que l'auteur souligne que « la philosophie de la conciliation (...) n'était pas celle de l'arbitrage, ni celle du compromis compensatoire des torts. Il ne s'agissait pas de liquider amiablement les conflits. Il s'agissait, si possible, de se réconcilier, et, à défaut, de **se mettre d'accord sur les règles du métier à ajuster et à sauvegarder**¹⁷ ». La formation des communes issues, à la même période, de la « révolution municipale », répond au même idéal-type. Nous en retiendrons l'idée qu'un dispositif participatif peut aller au-delà de la résolution d'un problème particulier, pour produire des normes locales ayant valeur de jurisprudence.

PRÉFÉRENCE TECHNIQUE ET DISPOSITIFS PARTICIPATIFS À SAMÉ ET À ZÉBOU

Il n'est pas possible, dans ce bref compte rendu, de restituer de manière détaillée l'analyse de ces deux dispositifs participatifs. Nous nous contenterons d'une description rapide de leur déroulement.

La réhabilitation de Samé

Le quartier de Samé, organisé classiquement selon le schéma communautaire (il sera présenté plus loin), avait pris l'initiative des démarches qui ont abouti à sa réhabilitation. Le chef de quartier, appuyé en cela par l'assemblée générale des chefs de famille, et conseillé par quelques habitants du quartier, avait introduit, dès la fin des années quatre-vingt une demande à la mairie de la commune III. Mais cette démarche est restée sans suite. C'est la rencontre avec l'ONG Alphalog qui permet que le projet prenne forme. Dans une première période, les suggestions et attentes des populations sont entendues par l'ONG qui mobilise des compétences extérieures (des étudiants allemands) pour mener à bien les études nécessaires. Habitants et experts dialoguent pour construire un projet commun. La notion de « forum hybride » semble bien ajustée à cette première phase. Celle-ci aboutit à la

création d'une association qui donne un cadre juridique formel à l'assemblée communautaire des chefs de famille, et à la signature de conventions entre cette nouvelle association et l'ONG d'une part, entre « le projet » (c'est-à-dire le couple ONG/association) et les pouvoirs publics d'autre part. Ces contraintes institutionnelles et les pratiques de travail instaurées par l'ONG modifient peu à peu le style du dispositif participatif. Les relations de l'association avec la mairie sont à présent médiatisées par l'ONG (l'interlocuteur est « le projet »). Progressivement, les comptes rendus de l'association sont adressés à l'ONG plutôt qu'à la population. Quand un différend apparaît au sein de l'association, les protagonistes démissionnent sans engager de véritable débat. Le principal différend concerna l'attribution des parcelles (recasement, répartition, contribution financière, matérielle et physique à la réalisation des infrastructures et des équipements). Ces tâches furent confiées à différentes commissions dont les présidents acquièrent ainsi peu à peu un pouvoir qui échappa à l'assemblée générale des chefs de famille. Le dispositif participatif s'est converti en procédure de légitimation de décisions prise en dehors de lui. Par ailleurs, le programme SNQ prévoyait que l'État, « maître de la terre » cède à la mairie ses droits sur les parcelles de recasement, laquelle à son tour avait en charge l'attribution de celles-ci aux populations. Dans ce processus, en l'absence d'un dispositif transparent, l'association a été rendue responsable des attentes de la population non satisfaites, alors même que la mairie imposait le mode de répartition des parcelles (notamment à des personnes extérieures au quartier). Lorsqu'en 1998, l'ONG impose le respect des statuts prévoyant la remise en jeu des mandats du bureau, l'équipe issue de l'assemblée communautaire est destituée. Le nouveau bureau, largement étranger au quartier d'origine, est à présent inactif. Le programme est au point mort. Si, à la différence des autres quartiers du programme SNQ, les réalisations techniques sont presque achevées, il reste dans le quartier un sentiment d'échec, d'inachèvement. Le prix de ce relatif succès technique est la déstabilisation des structures communautaires, voire la disqualification du politique.

Le registre foncier urbain de Porto Novo

Le RFU a été initié (en 1989) et développé au niveau national dans le cadre d'un accord de coopération entre l'État français et l'État béninois pour permettre à ce dernier d'apporter un appui aux futures collectivités locales dans la mobilisation des ressources. Sa mise en place à Porto Novo, après Parakou et Cotonou, date de 1995. Pour les trois villes, on estime que sa mise en place est un succès. Le RFU a élargi l'assiette de l'impôt (les émissions ont notablement augmenté) et amélioré le montant global des recouvrements. Néanmoins, à Porto-Novo (et à la différence de Parakou et Cotonou) le rapport entre les recouvrements et les émissions a considérablement diminué. Calculé à partir des données fournies par le PDM, ce taux, que l'on peut considérer comme un indicateur de civisme fiscal, est passé de 66% en 1994, à 59% en 1995 et 35% en 1999, quatre ans après la mise en place du RFU. Autrement dit, ce dispositif a sollicité un plus grand nombre de citoyens pour qu'ils payent des impôts, mais ils sont moins nombreux, en proportion, à les avoir payés. La performance politique du dispositif mérite d'être interrogée, d'autant que dans les autres villes ce taux est plutôt en augmentation.

Rappelons que la décentralisation a consisté, pour Porto Novo, à transformer (en 2003) les circonscriptions urbaines, pouvoirs déconcentrés de l'État, en collectivités territoriales élues au suffrage universel. Lorsque le programme a été introduit, la circonscription urbaine n'a eu qu'à simplement « réceptionner » ce nouvel outil élaboré sans elle. « À la limite, la ville n'a aucun rôle à jouer dans la convention de départ. (...) C'est une idée de l'État, donc la collectivité qui était juste un territoire déconcentré, ne pouvait pas refuser¹⁸ ».

La sphère de décision n'inclut à aucun moment les bénéficiaires directs du projet que sont les « collectivités » béninoises : le RFU leur a été livré « clé en main ». Un comité de suivi est créé au niveau de la ville. Il regroupe le chef de la circonscription urbaine et son secrétaire général, le directeur des domaines, les services fiscaux, un représentant du ministère de l'Intérieur et la SERHAU¹⁹. Considérant que les délégués de quartiers et les maires des anciennes communes ne sont pas des élus au plein sens du terme, ils ne furent pas associés formellement au dispositif. La décision appartient à l'administration et aux cadres techniques. « Les élus, c'est-à-dire les délégués de quartier et les « maires » de ce que l'on nommait une commune (Zébou, par exemple), n'avaient pas un statut suffisant pour émettre un avis que l'on aurait été obligé de prendre en compte ». Cette démarche, on le voit, est pour le moins une contradiction performative entre la manière de procéder et les objectifs annoncés. Il a pourtant bien fallu associer les élus locaux (et d'autres personnalités locales !) avant le début de la collecte des données : « À aucun moment dans ce montage on n'a prévu les élus, mais dans la mise en œuvre on y est arrivé, puisqu'il fallait bien l'adhésion des populations ». Mme Ayité, ancien maire de Zébou, nous explique : « On invite les chefs Tatas²⁰, on leur explique le bien fondé de cet outil, ce qu'on va faire avec l'argent ». Un comité d'animation a finalement été créé qui regroupe l'administration locale, les « élus » locaux, les délégués de quartier, et les trois associations de développement qui participent au conseil consultatif de la circonscription urbaine. « C'était uniquement pour nous aider à mieux sensibiliser la population. Au plan technique, on fait des propositions et on leur explique, des fois ils font des critiques. » La mise en application du RFU a rencontré principalement deux types de difficultés. La première d'ordre juridique, concerne les membres des collectivités : ils sont en indivision. L'imposition doit-elle être unique et collective ou doit-on procéder par unité de logement ? Par ailleurs, les héritiers des nombreuses lignées royales estiment ne pas devoir payer d'impôt. Les arguments ne manquent pas : ne restent en effet à Porto-Novo que les vieux et les pauvres, les autres ont fondé leur propre foyer à Cotonou, de nombreux édifices sont des lieux de culte et non des logements, et enfin ces collectivités royales font aujourd'hui partie du patrimoine de la ville. De nombreuses démarches individuelles ou collectives auprès de la SERHAU ont eu pour objectif de négocier au cas par cas la formule et le montant de l'imposition. Mais, comme le montrent les taux rapportés au début du paragraphe, c'est le refus pur et simple qui domine.

Nous avons affaire à un dispositif de communication réduit à sa seule dimension pédagogique. Les « profanes » ont bien essayé de faire des propositions dans le cadre des rencontres sur le RFU. Ils ont, par exemple, suggéré de donner

un nom aux rues, mais les cadres techniques ont coupé court. Cette tentative d'ouverture du champ des possibles a été immédiatement réprimée. Aucun forum hybride ne pouvait décidément s'ouvrir. Pour autant, le dispositif n'a pas réussi à faire en sorte que le public « adopte » les mesures annoncées, les protestations individuelles et collectives furent nombreuses : nous sommes en-deçà de ce que nous avons appelé procédure de légitimation. Plus encore. On observe que concurrentement à ce processus, ces pouvoirs « traditionnels » que sont ces monarchies, culturelles ou royales, se sont réorganisés. Par exemple, Mito Agboton, roi actuel d'une collectivité de Zébou, est aussi « ministre de la défense » du roi Toffa de Porto-Novo²¹. De cette monarchie royale dépendent plusieurs monarchies culturelles comme celle de Mito Agboton, qui est l'autorité suprême du vodun Gbé-Loko. Au moment de l'enquête une trentaine d'adeptes étaient en formation pour devenir vodounsi. En fait Mito Agboton n'a été intronisé qu'en 2002. Il prenait ainsi la succession de son grand oncle décédé en 1961. Le « pouvoir » est resté vacant pendant plus de 40 ans. On ne peut que rapprocher ces dates de celles de l'indépendance et de la réforme de décentralisation. Cette dernière aurait été interprétée comme une invitation faite aux « pouvoirs locaux » de réapparaître sur la scène politique. La façon dont le RFU a été introduit peut avoir contribué également à cette « renaissance », ces anciennes monarchies apparaissant comme des têtes de file légitimes pour protester contre le paiement des impôts.

Pour conclure partiellement cette description des deux programmes que nous avons étudiés, notons qu'à Samé, après une phase d'ouverture, de forum hybride, le dispositif se referme sur une simple procédure de légitimation, associée à un repli des populations sur leurs intérêts particuliers. À Zébou, nous n'avons observé que des procédures de légitimation réduites à leur dimension purement pédagogique. Dans les deux cas, l'argument utilisé pour justifier ce style politique, est celui de la technicité des problèmes. À Zébou, par exemple, la dimension proprement politique de l'imposition a été occultée. « Je n'ai pas pour mission de modifier les comportements, j'ai comme mission de mettre en place un outil de travail », réaffirme un responsable du RFU. Ce qui n'a pas manqué d'avoir des effets sur la conception qu'une partie de la population se fait aujourd'hui de ce que doit être un bon maire : « quelqu'un qui a de l'argent, qui pourra, grâce à ses ressources propres, financer le développement de la ville ». L'élus est un mécène potentiel, la municipalité un prestataire de service et une source possible de financement.

La prééminence du langage technique, progressive dans le cas de Samé, immédiate à Zébou favorise cette conception du politique. Dans le premier cas, ce cadrage technique a eu pour effet une disqualification du politique, en tant que pratique d'assemblée pour délibérer des affaires communes, au profit d'un style politique fait de fragmentation des problèmes, de défense d'intérêts particuliers et de proximité recherchée avec le pouvoir. Dans le second, s'il y a eu convocation de réunions pour « informer » les populations, celles-ci, principalement au regard de l'argument technique, n'ont jamais constitué des « assemblées » : l'incompétence technique est toujours avancée pour ne pas donner la parole. En revanche, les dispositifs participatifs mis en place à Zébou ont, semble-t-il, « réveillé » des formes traditionnelles d'expression politique, alors qu'à Samé, à

l'inverse, ils semblent les avoir peu à peu disqualifiées. Pour autant, il ne faudrait pas en déduire le caractère purement aléatoire des effets du cadrage technique des affaires communes, accédant l'hypothèse cent fois réaffirmée de la neutralité et de l'autonomie du politique par rapport au champ technique. Nous souhaitons montrer que le cadrage technique des problèmes, s'il n'accorde au politique qu'un statut ancillaire, est cependant plutôt affilié à certains types d'espaces politiques, ceux qui font peu de cas des pratiques d'assemblées. Un détour théorique par les préséances normatives observables dans les zones de l'enquête est à présent requis.

PRÉSÉANCES NORMATIVES : QUELS ESPACES POLITIQUES LOCAUX ?

Une telle enquête avait déjà été menée en zone sahélienne. Elle semblait nous fournir des catégories analytiques adéquates pour notre recherche comparative. L'enquête menée à Porto Novo en a montré le caractère incomplet. Avant de présenter l'apport spécifique de l'enquête menée dans le quartier de Zébou, il convient de rappeler rapidement les concepts élaborés pour analyser les espaces politiques locaux en zone sahélienne.

Les quartiers (comme les villages) fondés par plusieurs familles ont eu à se donner des règles pour gouverner le terroir et les gens. Les sous-quartiers disposent chacun en général d'une place qui porte le nom d'un ancêtre éponyme. Au centre du quartier : une place appelée la place publique²². C'est là que se réunit le conseil de quartier et que se tiennent toutes les manifestations protocolaires, notamment l'accueil des étrangers. La société est divisée en lignages nobles, en familles de « castés » (forgerons, cordonniers, griots) et en familles de descendants de captifs. Seuls les lignages nobles ont accès à la chefferie. Lors d'une réunion de conseil, chaque conseiller prend la parole à tour de rôle, éventuellement pour dire qu'il n'a rien à ajouter à son prédécesseur. Le dernier à prendre la parole est le chef de quartier (ou son représentant). Un bon chef de quartier tient compte des différents points de vue énoncés ; sa parole vaut décision unanime. De nombreuses catégories de personnes ne peuvent accéder au conseil : les membres des familles de « castés » et de descendants de captifs, les femmes et les jeunes (entendez les moins de cinquante ans) quelle que soit leur appartenance familiale. Les réunions du conseil de quartier et de l'assemblée générale des chefs de famille se tiennent sur la place publique, sous le regard de toute personne qui souhaiterait y assister. Mais les spectateurs ne sont pas des « parlants virtuels » ; les rôles d'acteurs et de spectateurs ne sont pas interchangeable, et selon les questions abordées, l'engagement de chacun est prédéfini. La scénarité fige les places de chacun. Le public ne monte pas sur la scène. Qu'est-ce que cette publicité rend visible ? Les discussions qui engagent la communauté (les règlements divers relatifs aux taxes, aux amendes ou aux relations avec les éleveurs par exemple). Lorsqu'il s'agit de prendre des décisions qui se traduiront par une répartition du travail entre les « bras valides » de toutes les familles du quartier (entretien d'une voie, participation à des travaux d'intérêt collectif de manière générale), on réunit l'assemblée générale des chefs de famille : l'accord de tous est indispensable. Si les formes de prise de parole sont ritualisées, ces assemblées, réunies sous le regard d'un

public silencieux, ne sont cependant pas de simples forums où les conseillers n'auraient qu'à approuver ou refuser une décision. Les décisions sont l'aboutissement d'une délibération qui en examine le contenu dans le détail. En revanche, échappe à ces pratiques de discussion publique, ce qui a trait précisément à la formation du groupe de ceux qui ont la parole. On ne rencontre que des mémoires, pas d'histoire. Par exemple, l'exposé de l'histoire du quartier ne peut se faire « sous le regard des femmes et des enfants ». En étant exclue de la parole publique, la hiérarchie sociale se trouve en quelque sorte naturalisée.

Cette arène politique présente à première vue les traits de l'espace communautaire tel que le décrit Étienne Tassin, lorsqu'il oppose celui-ci à l'espace public. Dans un espace politique public, « l'unanimité a cessé depuis longtemps et sans ambiguïté d'être une bonne chose²³ » rappelle C. Taylor.

Bien sûr, l'espace communautaire du quartier n'est pas « public » ni au sens d'E. Tassin, ni au sens de C. Taylor : ce qui permet la participation à la décision, c'est l'affirmation d'une origine, d'une appartenance, d'une solidarité déjà donnée. C'est l'apanage d'un groupe qui a le pouvoir de définir la communauté. Mais cette communauté est une communauté intentionnelle, l'appartenance n'est pas une simple donnée de nature : des familles ont été « admises » à participer à cette communauté à des places déterminées. Cette arène communautaire n'est donc pas publique, moins parce qu'elle délibérerait dans le secret, ou parce que les assemblées constitueraient de simples forums, que parce que d'une part, le groupe des personnes qui participent à la décision n'est pas fondé sur la pluralité des appartenances et l'égalité des droits, et que d'autre part, les procédures, réglées sur l'unanimité, ne reconnaissent pas le dissensus.

Pour autant, la reconnaissance du dissensus, de l'égalité des droits et de la pluralité des appartenances ne suffit pas à caractériser un type alternatif unique d'arènes politiques. L'opérationnalité de la distinction dualiste entre espace communautaire et espace public est limitée pour décrire les situations dans lesquelles s'inscrivent les actions de développement urbain.

Il convient d'établir une distinction – observable dans les pratiques – entre des arènes que l'on peut appeler « civiles » et des arènes « publiques ». Cette distinction s'ajuste aux courants qui traversent les théories de la démocratie, et qui explique le pluriel retenu dans le titre de cette recherche. D'un côté, les conceptions de la démocratie qui mettent l'accent sur le rôle des acteurs de la société civile accordent du coup une place centrale à la défense d'intérêts catégoriels et aux affirmations identitaires. De l'autre, les conceptions qui gravitent autour de la notion d'espace public, décrivent le processus démocratique comme un mécanisme qui transforme les préférences²⁴ par le débat public²⁵ ou la délibération²⁶.

La notion de société civile est chargée de multiples significations²⁷. Nous l'employons ici dans le sens qui lui a été attribué récemment²⁸, et sur lequel sont arc-boutés les textes programmatiques de la coopération internationale. Dans les arènes civiles, l'action est organisée préférentiellement autour de regroupements volontaires. Ce qui est au principe de la formation des associations de la société civile, c'est le partage d'un intérêt (entendu au sens le plus large) ou d'une identité. Et c'est au nom de cette

identité partagée, de cette spécificité, que les représentants d'une association prennent la parole, qu'ils négocient avec des partenaires sociaux et agissent auprès des pouvoirs publics et des décideurs politiques (lobbying) pour obtenir des décisions conformes à leurs vœux. L'expression et la défense de ces intérêts catégoriels, ces négociations se déroulent le plus souvent à l'abri des regards indiscrets. La mise en cohérence des demandes et des points de vue différents, l'habillage du dissensus, la mise en compossibilité est ultimement l'affaire d'arbitres. « La coordination vient après ; soit elle est renvoyée au secret des bureaux, soit abandonnée aux providentiels ajustements de la « main invisible²⁹ ». Les actions de développement génèrent plus souvent des arènes civiles où prévalent à la fois la défense d'un bien commun (plutôt que la responsabilité d'un bien public) et l'expérimentation de la négociation plutôt que celle de la délibération.

Les arènes publiques, adossées également à la reconnaissance du dissensus, traitent autrement de la différence : on y voit mettre l'accent sur la délibération publique comme forme de préparation, d'élaboration et de critique des décisions d'action politique. Régies par un principe de délibération, ces arènes font vivre le dissensus sous une forme qui ne fige pas les attentes et les opinions initiales, car la présence normative de l'action est l'ouverture à la différence. C'est non seulement la reconnaissance du dissensus de fait, mais plus radicalement la reconnaissance de sa fécondité qui est alors en jeu. La publicité des débats est ici essentielle, même si elle ne caractérise pas toutes les étapes du parcours de la parole. La place de l'argumentation y est plus importante, en partie sous la contrainte de la publicité.

Cet éventail d'idéaux-types permet de noter que certains dispositifs participatifs font faire une expérience du politique plutôt affiliée à un type d'arène particulier. Les procédures de légitimation, en ce qu'elles ne laissent pas la place à une parole qui ouvrirait le champ des possibles ne permet pas d'expérimenter, au sein de cette situation particulière, ce qui constitue les traits spécifiques d'un espace public : non seulement pouvoir prendre la parole mais savoir que celle-ci est entendue, voire attendue. Elles font expérimenter une situation où il est parfois possible de prendre la parole, mais où celle-ci est sans effet sur ce qui se joue au sein de la procédure. Les forums hybrides, en revanche, sont l'occasion de faire l'expérience dans une situation particulière, sur un problème particulier, de ce que peut être un espace public. Il est clair que le cadrage technique des problèmes à résoudre est le plus souvent affilié aux procédures de légitimation, sauf si, comme dans les exemples étudiés par Callon et alii, une volonté politique (institutionnelle ou non) revendique, suggère ou garantit la mise en place de forum hybrides. Il faut que des acteurs se saisissent de ce projet. Vers une société locale à assemblée ?

Revenons à présent à notre recherche sur Zébo. De toute évidence, les catégories analytiques proposées ne permettent pas de décrire tous les espaces politiques locaux qui se côtoient ou se superposent dans ce quartier. Ces trois idéaux-types font tous place, certes à des degrés divers, à des pratiques d'assemblée, à des formes de « pouvoir de ». Même la notion d'arène communautaire n'est pas ajustée à l'espace politique qui semble se reconstituer autour des monarchies de Porto-Novo. Il n'est pas possible d'entrer ici dans les détails. Nous nous contenterons de quelques indications. D'abord, l'autorité que prétend exercer Mito

Agboton ne concerne pas un territoire, mais s'applique sur un réseau de collectivités. Il ne se considère pas comme le porte-parole des populations, mais comme une personne-ressource pour tout pouvoir en place. Ensuite, l'autorité qu'il revendique, se soutient du pouvoir qu'exerce le culte vodun sur les populations : pouvoir qui repose sur le secret et sur la peur³⁰. Enfin, le Fâ, oracle auquel tout un chacun a recours, n'est pas seulement consulté pour prendre une décision importante ou faire face à un événement décisif, il est également interrogé pour valider des décisions collectives. Ainsi, à l'issue de l'élection d'un président au sein d'une assemblée institutionnelle, on peut avoir recours au Fâ pour valider cette désignation. En cas d'échec, il est arrivé que l'on procède à une nouvelle élection au sein du conseil. Il ne semble pas, à travers ces indices, que le « pouvoir sur », la domination qui organise cet espace politique local autochtone, soit tempéré d'aucune pratique de « pouvoir de », de pratiques d'assemblée qui pourrait se prévaloir d'un début de souveraineté. Cette observation permet de faire retour à présent sur la comparaison entre les fragments d'histoire des deux sites. C'est plutôt aux pratiques d'assemblée qui délibère des affaires communes, que le cadrage technique des problèmes ne conduit pas spontanément. Ce n'est pas le politique comme domaine particulier qui est disqualifié, mais ses formes délibératives. Le caractère non seulement généraliste, mais ouvert, voire public (au sens de visibilité et d'accueil de l'altérité) d'une assemblée, est le style politique qui n'est compatible avec les nécessaires approches techniques que si une volonté délibérée porte cette manière de faire comme un projet en tant que tel.

Il apparaît dès lors que si on veut que les nouvelles collectivités territoriales ne soient pas de simples municipalités prestataires de services, mais aussi des communes, animatrices d'assemblées qui délibèrent des affaires communes, il faut être soucieux tout à la fois de faire expérimenter aux populations ce type de dispositifs, ouverts, réflexifs et publics et, pour renforcer leur légitimité, de trouver des éléments de transitivity entre les formes autochtones du politique et les nouveaux espaces politiques locaux. ■

- 1 Une troisième étude a été menée dans le cadre de cette recherche. Elle concerne la réhabilitation du marché de Ahoungbo de Zébou. Au Mali, ont participé successivement à l'équipe de recherche dirigée par Amagoïn Keita, Moktar Diallo puis Aly Ouloghém. Au Bénin, l'enquête empirique a connu trois phases. La première a été assurée par George Barnabe Gbago et Bertrand Houzanne. La seconde par Céline Diogo, stagiaire du DESS de Développement et Aménagement du territoire de l'IEDES, la troisième par une jeune chercheuse béninoise, Eunice Gomez.
- 2 Quelques villes secondaires ont ensuite bénéficié d'un RFU « simplifié ». La démarche comportait un volet « animation, de communication sociale autour du projet ». Voir Les cahiers du PDM n°2, avril 2000 : Système d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique de l'Ouest et du Centre. L'exemple du Registre Foncier Urbain des villes béninoises, p. 13.
- 3 C'est nous qui soulignons
- 4 Rapport d'évaluation du programme spécial de réhabilitation « Sauvons Notre Quartier » Ministère de l'Administration territoriale et de la Sécurité, janvier 1999.
- 5 On peut d'ailleurs faire le même reproche à la plupart des études réalisées en France sur la démocratie locale, où la notion de participation n'est en général pas thématifiée, mais les questions que suscitent ces situations ne sont pas du même ordre, car on n'a pas dans ce cas affaire à une « superposition » de différents espaces politiques, ayant chacun leurs manières légitimes de prendre des décisions, leurs formes de représentation, leur registre d'argumentations, etc. Voir Birschenk, Les pouvoirs au village, Karthala ?, et M. Leclerc-Olive, « Arènes sahéliennes » dans D. Cefai et D. Pasquier (coord), Les sens du public, PUF, 2003.
- 6 M. Détienne (dir) Qui veut prendre la parole ? dans Le genre humain, Seuil, 2003
M. Leclerc-Olive, « Les nouvelles collectivités territoriales entre aide internationale et pouvoirs locaux: légitimité instrumentale ou légitimité politique ? » dans Y. Lebeau, B. Niane, A. Piriou, M. de Saint Martin, (édits), États et acteurs émergents en Afrique, Karthala, 2003.
- 8 Ou de ne pas pouvoir l'exercer : il est intéressant par exemple de noter que, moyennant rétribution, il arrive qu'un maire béninois célèbre un mariage dans le lieu choisi par la famille, et non à la mairie.
- 9 Nous avons longuement développé ailleurs les inconvénients de la déterritorialisation de la notion de société civile par exemple.
- 10 J. F. Boyart (dir) Religion et modernité politique en Afrique Noire, Karthala, 1993.
- 11 P. Ladière, « Espace public et démocratie : Weber, Arendt, Habermas » dans Espace public et légitimité : les figures de l'espace public, Raisons pratiques n°3, 1992.
- 12 M. Détienne (dir) Qui veut prendre la parole ? dans Le genre humain, Seuil, 2003.
- 13 Cette expression est empruntée à M. Hunyadi. Il désigne ainsi la prééminence et l'antériorité logique de l'auto-constitution communautaire sur la délibération publique dans la philosophie politique de M. Walzer, Voir M. Hunyadi, L'art de l'exclusion, Cerf, 2000.
- 14 On trouve déjà une idée voisine chez H. Becker, lorsqu'il distingue l'ajustement à la situation et l'engagement (commitment).
- 15 M. Leclerc-Olive, « Arènes sahéliennes... » op.cit.
- 16 Ces auteurs proposent également des grilles d'observation de ces dispositifs participatifs à partir de l'étude des forums formés autour de grandes questions techniques comme le traitement des déchets radioactifs, des tracés de lignes de TGV, etc. M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Seuil, 2001.
- 17 C'est nous qui soulignons.
- 18 M. V. Hountoundji, responsable du RFU au niveau de la SERHAU.
- 19 Société d'Études régionales d'habitat et d'Aménagement urbain, chargée notamment de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.
- 20 Les chefs Tatas sont les chefs de collectivités, lesquelles sont des propriétés, le plus souvent en indivision, appartenant à des familles élargies, dont certaines sont des monarchies culturelles.
- 21 On pourra se reporter à l'article de M. J. Pineau-Jamous pour de plus amples références historiques. « Porto Novo : royauté, localité et parenté, Cahiers d'Études Africaines, n° 26 (104), 1986.
- 22 En soninké, elle est désignée par l'expression kora jore (lieu où toutes les décisions sont prises) ou juro jaso kora (l'endroit où les vieux se réunissent).
- 23 C. Taylor, " Invoking civil society " dans Philosophical Arguments, Harvard University Press, 1985, p. 205.
- 24 J. Elster, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », Revue Française de Sciences Politiques, 44, 1994.
- 25 J. Habermas, Droit et démocratie, op. cit.
- 26 B. Manin, « Volonté générale ou délibération ? », Le débat, n°33, 1985.
- 27 Voir M. Leclerc-Olive, De l'usage de la notion de société civile, note rédigée pour le PRUD.
- 28 Zivilgesellschaft et non bürgerlich Gesellschaft.
- 29 M. Gauchet, La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité, Gallimard, 1998, p. 124.
- 30 K. Elwert-Kretschmer, « Vodun et contrôle social », Politique Africaine, n° 59, 1995.

SUMMARY

Our research aims at studying the effects resulting from the implementation of urban development programmes onto the local socio-politic scene. How the participative devices promoted by such programmes have contributed to give new legitimacy to some actors while others have become disqualified? To deal with these questions, we had first to focus on the elaboration of a conceptual framework, allowing a comparative analysis of the observations made in quarters of Porto-Novo (Zébou) and Bamako (Samé). Two main findings have to be emphasized. We noticed that very often, the problems to be solved were considered as purely technical and treated within the framework of participative devices lead by experts only, what tended to

disqualify the political spaces which give importance to deliberative practices.

If the quarters are "on the fringe of politics" it is more because they are pushed aside, than because of citizen apathy.

Then we propose here some reflections to document some anxiety: have the reforms laid sufficient emphasis on the relations between any form of local powers and these new public powers - which also are local - that the international cooperation tries to legitimate?

It is the main reason why we chose to work at the quarter level: this is the level where native, national modernizing and exogenous dynamics meet.