

Élise Massicard

Gouverner par la proximité

Une sociologie politique des maires
de quartier en Turquie



Recherches internationales

KARTHALA

Les maires de quartier, figures d'intermédiation administrative et politique, offrent une perspective originale sur les dynamiques de pouvoir à l'œuvre en Turquie. L'État turc, réputé fort et volontariste, est en réalité aux prises avec de multiples logiques sociales avec lesquelles il doit composer. Les problématiques de la modernisation et de la bureaucratisation, qui fournissent souvent le fil conducteur de l'histoire contemporaine du pays, s'en trouvent relativisées. En outre, la rationalisation croissante des pratiques de gouvernement – comme l'usage de bases de données – s'articule avec d'autres formes de domination, moins formelles et plus personnelles, qui ouvrent la porte à des négociations voire à des contournements auxquels les citoyens, aussi modestes soient-ils, recourent massivement.

Fondée sur une longue expérience de terrain et une riche enquête quasi ethnographique, cette analyse de l'État « par le bas », au niveau local et au quotidien, éclaire d'un jour nouveau la centralisation de l'exercice du pouvoir et la politisation intense de la société qui ont caractérisé l'évolution de la Turquie ces dernières années. Elle renouvelle la compréhension des situations autoritaires et des relations État-société bien au-delà du cas qu'elle considère.

*Élise Massicard est directrice de recherche au CNRS (SciencesPo-CERI). Ses travaux portent sur la sociologie politique et religieuse de la Turquie. Elle a notamment publié *The Alevi in Turkey and Europe* (Routledge, 2012), et a co-dirigé, avec Marc Aymes et Benjamin Gourisse, *L'Art de l'État en Turquie* (Karthala, 2013).*

Recherches internationales

Une collection

SciencesPo
CENTRE DE RECHERCHES
INTERNATIONALES



dirigée par Jean-François Bayart

GOUVERNER PAR LA PROXIMITÉ

Cet ouvrage a été préparé éditorialement par Hélène Arnaud.

KARTHALA sur Internet :
www.karthala.com

Le CERI sur Internet :
www.sciencespo.fr/ceri/

© Éditions KARTHALA, 2019
ISBN : 978-2-8111-2605-6

Elise Massicard

Gouverner par la proximité

**Une sociologie politique des maires de quartier
en Turquie**

**Éditions KARTHALA
22-24, boulevard Arago
75013 PARIS**

« Recherches internationales » est une collection du CERI, dirigée par Jean-François Bayart.

Elle accueille des essais traitant des mutations du système international et des sociétés politiques, à l'heure de la globalisation. Elle met l'accent sur la donnée fondamentale de notre temps : l'interface entre les relations internationales ou transnationales et les processus internes des sociétés politiques, que peut symboliser le fameux ruban de Möbius. Elle propose des analyses inédites et rigoureuses, intellectuellement exigeantes, écrites dans une langue claire, indépendantes des modes et des pouvoirs.

Le CERI (Centre de recherches internationales) est une unité mixte de la Fondation nationale des sciences politiques et du CNRS.

A Gabriel et Ariane

Abréviations

AKP	<i>Adalet ve Kalkınma Partisi</i> , Parti de la Justice et du Développement, conservateur et issu de la tradition islamiste
BDP	<i>Bgors Demokras Partisi</i> , Parti de la Paix et de la Démocratie, pro-Kurdes
CHP	<i>Cumhuriyet Halk Partisi</i> , Parti Républicain du Peuple, kémaliste
HDP	<i>Halkların Demokratik Partisi</i> , Parti Démocratique des Peuples, de gauche et pro-kurde
İMDP	<i>İstanbul Mahalle Dernekleri Platformu</i> , Plateforme des associations de quartier d'Istanbul
MERNİS	<i>Merkezi Nüfus İdare Sistemi</i> , système central d'administration de la population
MHP	<i>Milliyetçi Hareket Partisi</i> , Parti du Mouvement Nationaliste
MİT	<i>Milli İstihbarat Teşkilatı</i> , Organisation nationale du renseignement
ONG	Organisation non gouvernementale
SHP	<i>Sosyaldemokrat Halk Partisi</i> , Parti Social-Démocrate Populaire, de gauche et pro-kurde (2002-2010)

SOYBİS	<i>Sosyal Yardım Bilgi Sistemi</i> , système de données sur l'aide sociale
SP	<i>Saadet Partisi</i> , Parti de la Félicité, islamiste
SYDGM	<i>Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü</i> , Direction générale de l'aide sociale et de la solidarité
SYGM	<i>Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü</i> , Direction générale de l'aide sociale
SYDTF	<i>Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu</i> , Fonds pour l'encouragement de la coopération et de la solidarité sociale
SYDV	<i>Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları</i> , Fondations d'assistance et de solidarité sociale
TC	<i>Türkiye Cumhuriyeti</i> , République de Turquie
TL	<i>Türk lirası</i> , lire turque (utilisé pour désigner l'officielle YTL, <i>Yeni Türk lirası</i> , nouvelle lire turque)
TGRT	<i>Türkiye Gazetesi Radyo ve Televizyonu</i> , Télévision, Radio et Journal de Turquie, chaîne de télévision privée conservatrice
YSK	<i>Yüksek Seçim Kurulu</i> , Haut Conseil électoral

Introduction

Dans son roman à la première personne intitulé *Lait noir*, la célèbre romancière turque Elif Şafak relate l'épisode suivant :

« Un jour que je passais devant la mairie du quartier, j'entre et demande tout de go :

Sauriez-vous à qui appartiennent les chaussures pendues aux fils électriques ? Qui a bien pu les balancer là-haut ?

Notre maire est un homme courtois et extrêmement dévoué. Il prend à cœur tous les soucis des habitants du quartier. Mais cette fois, il reste bouche bée. Passé la première stupéfaction, il s'enquiert, pressé et inquiet :

« Quelqu'un vous aurait-il manqué de respect ? »¹

Qu'est-ce donc que cette mairie de quartier dans laquelle on vient s'enquérir de chaussures pendues aux fils électriques ? La requête semble d'ailleurs incompréhensible à ce maire pourtant connu pour son dévouement. Ce dernier ne se laisse pas longtemps déstabiliser et formule bien vite des paroles marquant la sollicitude. Une rapide vérification dans la version originale du texte confirme mon premier soupçon : ce « maire de quartier » n'est autre que le *muhtar*.

1. E. Şafak, *Lait noir*, Phébus, Paris, 2009, trad. V. Gay-Aksoy, pp. 236-237.

Un objet hybride

C'est sans doute faute de mieux que la traductrice aura opté pour « mairie du quartier » – la qualification de mairie est impropre, étant donné qu'il ne s'agit pas d'une collectivité locale. En effet, l'institution du *muhtarlık* ne cadre pas avec les catégories établies : elle est quelque part à mi-chemin entre une administration d'Etat et un pouvoir local élu. Le *muhtar* est à la fois un fonctionnaire de terrain et un élu ; sa position se caractérise par une ambiguïté fondamentale. Si le *muhtar* présente de nombreuses similitudes avec les figures de fonctionnaires de base, son élection par les personnes mêmes qu'il administre modifie de fond en comble ses relations aux « administrés » – et, partant, aux institutions.

A travers le monde, il existe de nombreuses figures d'administrateurs élus. On peut mentionner le *sheriff* ou le gouverneur américain. Plus proche de nous, le maire français, qui exerce des pouvoirs propres à la fois au nom de l'Etat et en tant qu'exécutif de la collectivité, présente cette même ambiguïté ; cependant, il est généralement étudié avant tout en termes d'élu local ; sa dimension « agent de l'Etat », et surtout la tension susceptible de s'exercer entre les deux, sont rarement analysées. Cette tension est sans doute moins marquée dans les faits, dans la mesure où l'administration municipale, relativement professionnalisée, permet de différencier les fonctions – concrètement, ce n'est pas la même personne qui fait la police municipale et la campagne électorale – sauf, peut-être, dans de très petites communes.

Dans le cas des *muhtar*, cette tension entre les deux dimensions de la fonction est sans doute plus palpable du fait qu'ils font tout, tout seuls : ils contribuent au maintien de l'ordre, font campagne, gèrent l'état civil, et bien d'autres choses encore... ; mais du fait aussi qu'ils le font au niveau très local du quartier ou du village, soit dans un contexte de relative interconnaissance. Les *muhtar* constituent l'extrémité des institutions ; ils incarnent un point de contact entre la société et l'Etat. Caractérisée à la fois par le croisement entre logiques administrative et électorale, et par son caractère très local au contact direct des sociétés, cette figure-limite permet d'aborder de manière originale la question

classique de l'articulation des logiques politiques et sociales² et celle, non moins classique, de l'autonomie du politique.

D'une sociologie de l'Etat à une interrogation en termes de gouvernement

Si cette figure-limite qu'est le *muhtar* intrigue, c'est aussi parce qu'elle témoigne de formes d'imbrication entre social et politique, entre société et Etat, qui ne cadrent pas avec les visions dominantes de l'Etat turc. Metin Heper va jusqu'à qualifier ce dernier d'Etat « transcendant »³. Traditionnellement, l'Etat turc est considéré comme un Etat fort, un ensemble cohérent et nettement différencié de la société⁴. Dans les termes du célèbre historien Reşat Kasaba, « la politique dans la Turquie moderne a été analysée conventionnellement en référence à une élite militaro-bureaucratique qui contrôlait l'Etat et dirigeait un processus de modernisation par le haut »⁵. Ces représentations de l'Etat turc ont été récemment battues en brèche par les historiens de la première période républicaine⁶ ainsi que par les

2. En France, les travaux de sociologie localisée du politique ont travaillé cette question à partir de l'étude des champs politiques locaux. J. Lagroye, *Société et politique. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone, 1973. M. Abélès, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989 ; F. Sawicki, *Les réseaux du Parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin, 1997 ; J.-L. Briquet, *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, 1997.

3. M. Heper, « The 'strong state' and democracy: the Turkish case in comparative and historical perspective », in S. N. Eisenstadt (ed.), *Democracy and Modernity*, Leiden, E. J. Brill, 1992, pp. 142-164.

4. Pour une discussion critique de ces thèses, voir B. Gourisse, « Ordonner et transiger : l'action publique au concret dans l'Empire ottoman et en Turquie », in M. Aymes, B. Gourisse, E. Massicard (dir.), *L'art de l'Etat en Turquie. Arrangements de l'action publique, de la fin de l'Empire ottoman à nos jours*, Paris, Karthala, 2013.

5. R. Kasaba (ed.), *Cambridge History of Turkey, Vol. IV: Turkey in the Modern World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 2.

6. Voir par ex. M. Metinsoy, « Fragile hegemony, flexible authoritarianism, and governing from below: Politicians' reports in early Republican Turkey »,

anthropologues⁷. Pourtant, elles restent dominantes en science politique.

Or, ces dernières décennies, plusieurs ensembles de travaux de science politique ou de sociologie ont, sur d'autres terrains, remis en cause l'idée d'une cohérence de l'Etat – mentionnons par exemple l'analyse des organisations qui, depuis les années 1980, rend compte des arrangements négociés entre agents de l'administration et acteurs locaux, notamment dans la mise en œuvre des politiques publiques⁸. Les approches influencées par la sociologie appréhendent l'Etat comme une institution complexe, fragmentée en de multiples lieux et réseaux où se négocient en permanence divers intérêts sociaux. Avec plusieurs collègues, nous avons collectivement entrepris de tirer les leçons de ces approches développées sur d'autres terrains pour interroger le postulat d'un Etat turc fort, homogène, autonome par rapport à la société⁹. C'est dans cette perspective que prend sens la figure du *muhtar* : eux qui, loin d'être des bureaucrates classiques, s'apparentent plutôt à des intermédiaires institutionnalisés battent en brèche l'idée encore largement dominante d'une « modernisation » et d'une « rationalisation » tendancielle de l'Etat en Turquie. Leur longévité montre que l'intermédiation et le gouvernement indirect, loin de constituer des réminiscences d'un passé révolu, participent du fonctionnement routinier de l'Etat, y compris républicain, et ce jusqu'à nos jours.

Les *muhtar* constituent un point d'observation privilégié de l'entrecroisement de l'institutionnel et du social, de par leur rôle même, qui consiste à faciliter l'accès aux citoyens pour l'Etat

International Journal of Middle East Studies 43(4), 2011 ; Y. Akın, « Reconsidering state, party and society in early Republican Turkey: Politics of petitioning », *International Journal of Middle East Studies* 39, 2007.

7. Voir en particulier Y. Navaro-Yashin, *Faces of the State. Secularism and Public Life in Turkey*, Princeton, Princeton University Press, 2002 ; C. Alexander, *Personal States. Making Connections between People and Bureaucracy in Turkey*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

8. A titre d'exemple, voir J.-G. Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982 ; F. Dupuy, J.-C. Thoenig, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

9. B. Gourisse, *L'Etat en jeu. Captation des ressources et désobjectivation de l'Etat en Turquie (1975-1980)*, thèse de doctorat en science politique, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, 2010 ; M. Aymes, B. Gourisse, E. Massicard (dir.), *L'art de l'Etat en Turquie*, op. cit.

et, dans l'autre sens, à faciliter l'accès à la bureaucratie pour les citoyens. Cette figure qui, par certains côtés, fait partie de l'État, par d'autres est inscrite dans la société, porte précisément à remettre en cause l'idée d'un État clairement différencié de la société, et dont les limites seraient évidentes. Cette recherche a été inspirée par le glissement opéré par Michel Foucault lorsqu'il écarte la question de la nature de l'État pour considérer ce dernier en action, à travers ses activités concrètes, le développement des appareils qui le constituent – démarche suivie fructueusement par de nombreux politistes et anthropologues¹⁰.

Ma réflexion a également été nourrie par la critique qu'adresse Michel Foucault aux théories de l'État qui présentent ce dernier comme une puissance centralisée, unifiée et souveraine et l'érigent en « objet premier, primitif, tout donné »¹¹, et qui lui stipulent des propriétés qui lui seraient inhérentes et constitutives. Foucault part de l'hypothèse radicalement inverse : « L'État n'est peut-être qu'une réalité composite et une abstraction mythifiée »¹². Il propose de substituer à l'étude des appareils qui exercent le pouvoir – c'est-à-dire des institutions répressives et légales localisables – l'analyse des « dispositifs » qui organisent en sous-main le fonctionnement du pouvoir. Dans cette acception, l'activité de gouverner n'est pas un monopole d'État, mais de multiples acteurs y participent et le pouvoir s'exerce à l'intérieur de l'ensemble de la société. Ce programme a inspiré de nombreuses études en termes de gouvernementalité, qui mettent l'accent sur la multiplicité, la variété, l'enchevêtrement et le caractère réticulaire, distribué et localisé des pratiques, des technologies, des instruments de gouvernement¹³. Elles saisissent l'État depuis la multiplicité de pratiques qui ne se situent pas seulement « dans » ce que l'on identifie couramment comme étant l'État¹⁴. Il a également

10. T. Bierschenk, J.-P., Olivier de Sardan, (dir.), *States at Work: The Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden, Brill, 2014.

11. M. Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, Gallimard, 2004, p. 4.

12. *Ibid.*, p. 112.

13. Voir P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

14. M. Foucault, *Sécurité, territoire, population, op. cit.*, p. 79.

inspiré la littérature en termes de *everyday politics*, qui décentre l'idée d'une autorité de l'Etat pour porter le regard sur les pratiques de pouvoir concrètes, fragmentées.

Mais comment ces pratiques de pouvoir variées et fragmentées, qui battent en brèche l'idée d'un Etat cohérent, peuvent-elles coexister avec l'idée persistante d'un Etat cohérent qui fonctionne comme une norme sociale diffuse largement naturalisée – en Turquie notamment ?¹⁵ Pour Timothy Mitchell, la frontière entre Etat et société, loin d'être une donnée ou une constante ontologique, est un enjeu permanent, constamment sujet à construction et à contestation¹⁶. Dans son sillage, Joel Migdal définit l'Etat comme « un champ de pouvoir (...) formé par (1) l'image d'une organisation cohérente contrôlant un territoire, qui est une représentation du peuple délimité par ce territoire, et (2) les pratiques réelles de ses multiples parties »¹⁷. De nombreux travaux d'anthropologie de l'Etat inspirés de cette approche appréhendent l'Etat non comme une « entité distincte, fixe et unitaire »¹⁸ consistant en un ensemble de rationalités et d'institutions, mais plutôt comme une « réalité phénoménologique produite à travers des discours et des pratiques de pouvoir, produits dans des rencontres locales et quotidiennes »¹⁹. Ils étudient comment « l'Etat » est produit, reproduit et contesté à travers des pratiques et des discours dans des interactions quotidiennes avec les citoyens. Ainsi, pour Akhil Gupta, les études anthropologiques de l'Etat devraient se concentrer, d'une part, sur les techniques banales de gouvernement et les pratiques

15. A. J. White, « Introduction: A State-in-Society Agenda », in A. J. White (dir.), *The Everyday Life of the State: Developments in the State-in-Society Approach*, Seattle, University of Washington Press, 2013, p. 4.

16. T. Mitchell « The limits of the state: Beyond statist approaches and their critics », *The American Political Science Review* 85 (1), mars 1991.

17. J. Migdal, « The State-in-Society: an Approach to Struggles for Domination », in J. S. Migdal, A. Kohli, V. Shue (dirs.), *State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 15-16.

18. A. Sharma, A. Gupta, « Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization », in A. Sharma, A. Gupta (eds.), *The Anthropology of the State: A Reader*, Malden, Blackwell, 2006, p. 8.

19. B. Aretxaga, « Maddening states », *Annual Review of Anthropology* 32, 2003, p. 398.

quotidiennes des bureaucraties, et, d'autre part, sur les effets de représentation plus abstraits et translocaux à travers lesquels ces pratiques sont associées à l'idée d'un Etat autonome et impartial²⁰. Il s'agit de « prendre l'idée de l'Etat très sérieusement, sans pour autant réifier (et donc sans légitimer) l'Etat comme sujet »²¹. Ces travaux m'ont portée à reformuler l'interrogation initiale – celle de savoir si les *muhtar* font partie de l'Etat ou pas, s'ils agissent comme fonctionnaires ou pas – pour tenter de comprendre dans quel contexte ils font référence à l'Etat, se prévalent de sa légitimité ou de son autorité ; comment, en somme, ils « font exister » l'Etat.

Une approche par le quotidien et par le bas

Ces travaux invitent à porter une attention spécifique aux sites où l'Etat rencontre la société, au rang desquels on peut sans hésiter ranger les *muhtar* : « Au lieu d'observer l'Etat comme une entité 'par le haut', nous tentons d'approcher l'autorité publique 'par le bas', à partir de la variété de rencontres concrètes entre des formes d'autorité publiques et les pratiques plus ou moins terre-à-terre des gens ordinaires »²². Pour Gupta, « pour la majorité des citoyens, le contexte le plus immédiat pour rencontrer l'Etat est constitué par leurs relations avec les bureaucraties de gouvernement au niveau local... Parce qu'elles donnent concrètement forme à ce qui serait autrement une abstraction ('l'Etat'), ces rencontres quotidiennes fournissent l'un des éléments critiques à travers lesquels l'Etat est construit »²³. C'est à travers ces rencontres et pratiques quotidiennes que les citoyens font l'expérience de l'Etat, que se

20. A. Gupta, « Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics and the imagined state », *American Ethnologist* 22, 1995.

21. P. Abrams, « Notes on the difficulty of studying the state (1977) », *Journal of the Historical Sociology* 1, 1988, p. 75.

22. C. Lund « Twilight institutions: an introduction », *Development and Change* 37, 2006, p. 674.

23. A. Gupta, « Blurred boundaries... », *art. cit.*, p. 378.

matérialisent les rapports entre les individus et l'Etat²⁴. Ces derniers sont largement structurés par les liens concrets que nouent les citoyens avec des institutions de proximité qui incarnent « l'Etat » au local. Or, les travaux consacrés à l'Etat en Turquie se sont peu intéressés aux pratiques quotidiennes de gouvernement²⁵. A travers les *muhtar*, ce livre interroge précisément ce que produisent les *muhtar* comme « sens pratique » de l'Etat, comme rapports ordinaires aux institutions, ce qu'ils génèrent en termes de socialisation administrative. Il analyse comment leurs pratiques soutiennent, tout en sapant l'image d'un Etat cohérent et centralisé ; et dont cette image, à son tour, contraint et donne forme à la pratique des citoyens mais aussi des officiels. La question qu'il pose n'est donc plus celle de savoir si l'Etat turc est fort, mais la manière dont il est produit et vécu au quotidien, dans ce qui se noue et se joue autour de ces figures intermédiaires.

Cette perspective suppose de se défaire d'une approche de haut en bas (*top-down*), centrée sur les institutions et politiques nationales, pour adopter une approche localisée et socialement ancrée. Elle implique également de déplacer le regard vers ce qui ne se réduit pas aux formes institutionnalisées, organisées, formalisées du politique. En ce sens, notre travail s'inspire des approches en termes de *low politics*²⁶ ou d'*infrapolitics*²⁷, de politique vernaculaire²⁸ ou encore de « politique par le bas »²⁹.

24. Y. Siblot, « Stigmatisation et intégration sociale au guichet d'une institution familiale. Le bureau de poste d'un quartier populaire », *Sociétés contemporaines* 47, 2002, pp. 79-99.

25. Voir cependant C. Alexander, *Personal States...*, *op. cit.* ; Y. Navaro-Yashin, *Faces of the State...*, *op. cit.* ; A. Secor, « Between longing and despair: state, space, and subjectivity in Turkey », *Environment and Planning* 25, 2007, pp. 33-52.

26. A. Bayat, *Life as Politics. How Ordinary People Change the Middle East*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010.

27. J. C. Scott, *Domination and the Arts of Resistance. Hidden Transcripts*, New Haven, Yale University Press, 1990.

28. J. White, *Islamist Mobilization in Turkey. A Study in Vernacular Politics*, Seattle, London, University of Washington Press, 2002.

29. J.-F. Bayart, « Le politique par le bas en Afrique noire. Questions de méthode », *Politique africaine* 1, 1981, pp. 53-82 ; J.-F. Bayart, A. Mbembe, C. Toulabor, *Le politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1992.

Ces courants ne délimitent pas *a priori* ce qui est politique (ou étatique), mais considèrent cette question de la délimitation comme construite dans l'action et de ce fait comme mouvante³⁰ ; cela suppose donc de porter attention à des pratiques relativement larges et ancrées dans leurs contextes. La pertinence de cette démarche pour notre objet découle aussi d'un terrain qui met en lumière un continuum entre vie quotidienne et exercice du pouvoir, et qui entend interroger l'autonomie du politique par rapport au social.

Cette perspective vise également à mettre en évidence le rôle structurant des pratiques du quotidien dans la formation de l'Etat, dans la production d'un sens pratique de celui-ci. Elle suppose donc de se départir d'une approche événementielle pour s'attacher au quotidien. Le quotidien se réfère à la pratique vécue, soit les expériences et savoirs pratiques qui constituent l'expérience sociale³¹. Cette approche revendique une compréhension de la narration par le bas, comme processus et produit de l'appropriation par les populations³². Elle permet donc de mettre en évidence le rôle des « petits » – agents publics de base, mais aussi simples citoyens.

La sociologie d'un métier politique

Ces inspirations m'ont amenée à reformuler l'objet de ce travail : d'une interrogation initiale sur ce que les *muhtar sont* – agents de l'Etat investis de l'exercice d'un pouvoir institutionnel, ou représentants des habitants et de leurs intérêts ? – à une analyse de ce qu'ils *font*, et de ce que ces pratiques produisent. Etudier ce qu'ils font au quotidien implique d'esquisser une

30. Voir J.-F. Bayart (dir.), « Passage au politique », *Revue française de science politique* 35 (3), 1985.

31. M. de Certeau, *L'invention du quotidien*. t.1, *Arts de faire*. Paris, Gallimard, 1990 ; J. C. Scott, *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, London, Yale University Press, 1985.

32. A. Lüdtke (dir.), *Histoire du quotidien*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 1994.

« sociologie du travail » des *muhtar*, dans la lignée de la sociologie du travail politique³³. Ce livre étudie le fonctionnement effectif de l'institution, ou plutôt son actualisation – ses actualisations – à travers les pratiques de ceux qui l'animent, dans leur diversité.

La sociologie des institutions a montré que ces dernières n'existent que par rapport à la manière dont les rôles institutionnels sont tenus, et invite à étudier comment ils le sont³⁴. Comment s'actualise ce rôle ? Il s'agit d'étudier l'exercice du pouvoir à partir de pratiques en situation, en portant l'attention notamment aux petites interventions anodines et pourtant significatives. Cette approche permet de mettre en regard les pratiques des *muhtar* – qui, on le verra, sont loin de se résumer à une conformation aux règles officielles – avec les normes qui les informent, qui peuvent relever aussi d'autres registres (valeurs, obligation morale). Elle permet également de cerner, à travers le savoir-faire et le savoir-être qu'ils font prévaloir, les représentations que les *muhtar* se font de leur rôle, la manière dont ils veulent être perçus.

Le travail des agents publics subalternes a été étudié notamment par la sociologie des organisations, qui a mis en lumière leur relative autonomie dans la mise en œuvre des règlements, ainsi que l'importance de leurs stratégies pour se saisir des zones d'incertitude que recèle toute organisation³⁵. Michael Lipsky a mis en évidence l'influence qu'exercent les *street-level bureaucrats*, ces fonctionnaires de base au contact direct de la population, qui, dans leur travail quotidien de mise en œuvre, bénéficient d'un certain pouvoir et donc de la capacité à modifier sensiblement le sens et les modalités d'application d'une politique publique, à travers les choix pratiques qu'ils adoptent – dans l'interprétation des règles, le tri des candidats, la facilitation de l'accès aux aides, la communication, ou non, d'informations

33. J. Fontaine, C. Le Bart (dir.), *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994.

34. J. Lagroye, M. Offerlé, (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010.

35. P. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy. A Study of Interpersonal Relations in two Government Agencies*, Chicago, London, The University of Chicago Press, 1955 ; M. Crozier, E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

« en plus », etc.³⁶. Dans le sillage de Lipsky, de nombreux travaux ont souligné la marge d'autonomie des agents publics subalternes, notamment par le biais d'un ensemble de pratiques informelles d'arrangements³⁷, leur capacité de dialogue et de négociation dans l'interaction avec les usagers³⁸.

Ce livre interroge moins la manière dont l'action des *muhtar* modifie les politiques publiques qu'ils sont censés appliquer, que ce que leur action – notamment ces arrangements et négociations – produit en termes de gouvernement. Il s'agit de déplacer l'analyse vers l'intelligence de ce mode de « gouvernement », en tant que « manière de diriger la conduite d'individus ou de groupes »³⁹. L'institution du *muhtarlık* est analysée ici comme une instance, parmi d'autres, de socialisation politique secondaire⁴⁰, d'actualisation mais aussi de production de rapports aux institutions – à la fois de représentations de l'Etat et de manières de « faire avec » les institutions.

De ce point de vue, observer les reconfigurations récentes du *muhtarlık* permet de jeter une lumière originale sur la manière dont se transforme le gouvernement dans la Turquie d'aujourd'hui. Ce mode de gouvernement « semi-formel », révélateur de formes d'emprise institutionnelle partielle et indirecte sur des pans entiers de la vie sociale, est concurrencé par le renforcement de techniques de gouvernement plus impersonnelles et rationalisées. Paradoxalement, le *muhtarlık* ne disparaît pas, mais est reconfiguré ; il fait l'objet d'usages massifs par les habitants. Coexistent dans la Turquie d'aujourd'hui des techniques de gouvernement personnalisées et impersonnelles, bureaucratisées et informelles ; observer les reconfigurations du métier de *muhtar* permet d'interroger ce gouvernement composite.

36. M. Lipsky, *Street-level bureaucracy...*, *op. cit.*, p. 18.

37. J.-G. Padioleau, *L'État au concret*, *op. cit.*

38. P. Warin, *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, 2002.

39. J.-F. Bayart, « Introduction », in J.-F. Bayart, A. Mbembe, C. Toulabor, *Le politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 2008, p. 28.

40. P. L. Berger, T. Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 1997 [1966].

Une approche par les prises de rôle des acteurs

La perspective en termes de prises de rôle est d'autant plus pertinente ici que l'institution du *muhtarlık* a un degré d'« autonomie administrative » relativement important, c'est-à-dire un degré limité de conformation aux pratiques institutionnellement prescrites⁴¹. Le contrôle hiérarchique qui pèse sur les *muhtar* est bien moindre que celui qui contraint les bureaucrates. Cette autonomie administrative rend possible des divergences importantes entre *muhtar* quant aux principes qui doivent guider l'exercice de leur rôle, et partant quant à la définition même de ce rôle. Quels facteurs conditionnent les manières contrastées d'habiter ce rôle ? On peut en distinguer de deux ordres : d'une part, les contraintes différenciées qui pèsent sur leur action, de l'autre, les dispositions des individus qui occupent la fonction.

Dans une perspective interactionniste, les pratiques différenciées des *muhtar* doivent être rapportées aux univers de contraintes dans lesquels elles surviennent. De fait, les contraintes qui pèsent sur leur action varient grandement d'un contexte à l'autre. Cette question se pose de manière spécifique, car les *muhtar* se situent à l'articulation d'univers de contrainte multiples – institutionnels, d'une part, sociaux, de l'autre. Les contraintes institutionnelles sont de plus en plus pesantes – on verra comment l'autonomie relative par rapport aux autorités et à la politique partisane qui a longtemps caractérisé cette institution se réduit aujourd'hui et on observera les effets de cette réduction.

Quant aux contraintes sociales, liées aux contextes d'exercice (taille des quartiers, clivages sociaux saillants, types de demande des habitants), elles s'avèrent déterminantes. Alors que la sociologie de la relation administrative a souligné l'importance du contexte d'interaction du guichet, les *muhtar* officient mais vivent aussi, au quotidien, au milieu de leurs administrés/électeurs, qui leur adressent d'incessantes demandes. Leur action est largement contrainte par le fait qu'ils

41. V. Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2003, p. 5.

exercent et vivent au sein de leur quartier, soit dans un cadre d'interconnaissance relative souvent marqué par la rumeur. En quoi ce fort ancrage local influence-t-il, voire contraint-il la manière dont les *muhtar* exercent leur métier ? Il apparaît nécessaire d'ancrer l'étude des rapports entre habitants et *muhtar* dans l'ensemble des relations sociales à l'échelle du quartier au sein desquelles ils prennent sens⁴². Il s'avère donc également nécessaire d'intégrer à l'analyse l'étude des interactions entre *muhtar* et habitants. La sociologie interactionniste a fait de l'observation des interactions en contexte la base d'une approche qui vise à mettre en relation les contacts entre individus au niveau micro, avec les structures sociales et politiques qui les régissent⁴³.

A l'intérêt pour la manière dont les *muhtar* investissent leur rôle répond un questionnement sur les usages de l'institution par les citoyens. Le rôle des usagers dans la définition de l'institution est peut-être plus important encore pour les *muhtarlık* que pour des administrations « classiques », en raison de sa grande flexibilité et de sa dimension électorale. Cette approche entre en résonance avec l'historiographie ottomane récente, souvent inspirée par les *subaltern studies*⁴⁴ et qui souligne la part d'autonomie des populations locales et leur capacité à négocier avec les acteurs étatiques. Ces travaux se rejoignent dans l'affirmation de la capacité des acteurs non étatiques, et souvent non privilégiés, à jouer un rôle actif dans leur rapport avec les autorités en utilisant la marge d'autonomie que leur laissent la loi et ses applications⁴⁵. On peut en effet décliner la question des effets politiques de l'institution en termes de domination ou de résistance : cette institution produit-elle de la conformation à l'ordre institutionnel ou en constitue-t-elle au contraire un canal

42. Y. Siblot, « Stigmatisation et intégration sociale... », *art. cit.*, p. 80.

43. E. Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne*. 1. *La présentation de soi*. 2. *Les relations en public*, Paris, Editions de Minuit, 1973.

44. D. Quataert, « Doing subaltern studies in Ottoman history », *International Journal of Middle Eastern Studies* 40 (3), 2008, pp. 379-381 ; M. Petrov, « Everyday forms of compliance: subaltern commentaries on Ottoman reform, 1864-1868 », *Comparative Studies in Society and History* 46 (4), 2004, pp. 730-759.

45. N. Lévy-Aksu, *Ordre et désordres...*, *op. cit.*, p. 21.

de contournement, voire de subversion ? On verra qu'elle est susceptible de produire les deux, et que ses effets politiques sont profondément ambivalents. Une manière d'aborder cette question empiriquement est d'étudier par qui le *muhtarlık* est investi, et comment – d'où le choix de s'intéresser à des *muhtar* et des quartiers très différents. On observera des rapports différentiels, socialement situés, à cette institution et aux liens politiques personnalisés qu'elle abrite. Si la différenciation sociale dans le rapport aux *muhtarlık* est importante, la réduire à une simple coupure entre « dominants » et « dominés » s'avère, on le verra, réducteur. *In fine*, on observera, à ce niveau, une différenciation à la fois sociale et territoriale des modes de gouvernement.

Voilà réintroduite la question des déterminations sociales des acteurs. Alors que cette recherche prend pour objet une institution, l'analyse accorde beaucoup d'importance aux acteurs individuels. Ce choix découle de deux raisons. La première est théorique. Une partie des travaux inspirés de Foucault, notamment ceux qui analysent le pouvoir disciplinaire de l'Etat, s'intéressent aux dispositifs de pouvoir, dont ils ont parfois tendance à surestimer la cohérence et l'efficacité. Le travail de J. Scott centré sur les dispositifs techniques qui permettent à l'Etat de saisir un monde complexe et fragmenté et d'agir sur la nature, la société, l'espace⁴⁶, a été critiqué en raison de son caractère désincarné, de l'absence de dimension sociologique et d'attention aux fonctionnaires concrets qui appliquent ces technologies⁴⁷. Or, les pratiques des fonctionnaires sont-elles l'application directe d'une « raison d'Etat » ? Les sociologues des organisations notamment ont montré l'intérêt, pour comprendre le fonctionnement de l'action politique, d'une perspective centrée sur les acteurs. Pour Pierre Bourdieu, « les postes d'exécution des grandes bureaucraties doivent nombre de leurs traits les plus caractéristiques, qui ne sont pourtant jamais

46. J. C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, London, Yale University Press, 1998.

47. M. Herzfeld, *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1993.

prévus dans aucun règlement bureaucratique et dans aucune description de poste, aux dispositions qu'y importent, à un moment donné du temps, ceux qui les occupent »⁴⁸. Les agents publics mobilisent des catégories de perception qui prennent sens au regard de leur trajectoire sociale. Analyser les actualisations différenciées de l'institution et les manières dont est investi le rôle du *muhtar* implique de les rapporter aux dispositions des acteurs. C'est d'autant plus vrai pour les *muhtar* sur qui l'institution a relativement peu de prise.

La seconde raison de ce choix est plus pragmatique. Dépourvue d'appareil administratif, l'institution du *muhtarlık* est personnalisée à l'extrême. Cette personnalisation s'est renforcée avec le temps, et s'est matérialisée à travers la diminution progressive de la dimension collégiale de l'institution. L'institution du *muhtarlık* est composée d'un *muhtar* entouré d'un conseil d'anciens (*ihtiyar heyeti* ou *aza*). Mais elle a fait l'objet d'une importante « présidentialisation ». Dans les quartiers ont été progressivement marginalisés les conseils d'anciens, d'autant plus que, depuis 1963, les *muhtar* sont élus directement par les habitants, et non plus indirectement par ces conseils. Ce processus se poursuit aujourd'hui puisque les *muhtar* décident en général de l'ordre de leurs conseillers, qui découlait auparavant du vote préférentiel des habitants. Cette personnalisation a pour conséquence que l'on dit aller « chez le *muhtar* », et non « au *muhtarlık* ». L'institution est incarnée et personnalisée à l'extrême.

Découle de cette attention aux acteurs la nécessité de placer la sociologie de ces agents de base au cœur de l'analyse, en tenant compte des trajectoires et des origines sociales de ceux qui, au quotidien, incarnent le contact entre institutions et citoyens. Cela conduit à engager une analyse des caractéristiques sociales des *muhtar*, des conditions de leur recrutement, de leurs trajectoires, afin de restituer le rapport qu'ils entretiennent à leur activité et la manière dont ils la pratiquent.

48. P. Bourdieu, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales* 81-82, 1990, p. 88.

Une figure peu étudiée

Ce travail comble un vide dans la littérature. En effet, les *muhtar* ont été peu étudiés, sans doute car ils cadrent mal avec les catégories établies ; ils l'ont été encore moins en termes politiques. La science politique en Turquie ne s'est jamais intéressée à cette figure, largement considérée comme infrapolitique, administrative et, pour tout dire, insignifiante. Leur dimension micro-locale explique probablement en partie ce désintérêt. En effet, la science politique sur la Turquie s'est peu interrogée sur la structuration et le fonctionnement des espaces politiques locaux. Les études sur la politique locale y sont rares et peu valorisées ; même les quelques études de référence sur la politique locale ne mentionnent que rarement les *muhtar*⁴⁹. Dans son ouvrage sur les élections locales, Ali Eşref Turan ne mentionne pas les *muhtar*⁵⁰. Le fait que, depuis le coup d'Etat de 1980, ces derniers ne soient plus élus avec des étiquettes partisans, semble avoir rendu obsolète la question de la dimension politique de leur action, et avoir entretenu l'illusion d'une neutralité partisane. Au final, la science politique semble avoir largement entériné le découpage « officiel » des activités sociales : les *muhtar* ne sont plus élus avec des étiquettes partisans ; donc, ils ne relèvent pas de la politique.

Une seule tradition de recherche s'est intéressée à la dimension politique des *muhtar* – mais uniquement des *muhtar* de village, et non de quartier – l'institution existe dans les deux, mais elle y a des compétences et des moyens différents. Il s'agit d'études de sociologie villageoise réalisées dans les années 1960

49. Aucun de ces ouvrages de référence n'en parle : M. Varol, *Yerel siyasetin demokratikleşmesi* [La démocratisation de la politique locale], Ankara, Gündoğan Basım, 1989 ; A. Kurtoğlu, *Hemşehrilik ve şehirde siyaset* [Les liens de pays et la politique en ville], Istanbul, İletişim, 2005 ; O. Çitçi, *Yerel yönetimlerde temsil. Belediye örneği* [La représentation dans les pouvoirs locaux. L'exemple municipal], Ankara, TODAİE, 1989 ; S. Erder, N. İncioğlu, *Türkiye'de yerel siyasetin yükselişi* [L'essor de la politique locale en Turquie], Istanbul, Bilgi Üniversitesi yayınları, 2008.

50. A. E. Turan, *Türkiye'de yerel seçim* [Les élections locales en Turquie], Istanbul, Bilgi Üniversitesi yayınları, 2008.

et 1970 : dans une perspective développementaliste et de modernisation, elles tentaient de cerner les dynamiques de changement social et d'intégration à la nation, et le rôle qu'y jouaient les *muhtar*⁵¹. Leur intérêt pour notre approche reste limité.

De ce fait, la majorité des travaux récents qui traitent des *muhtar* urbains s'inscrivent dans une perspective de science administrative. Pour la plupart, ils analysent les rapports qu'entretiennent les *muhtar* avec les autres administrations, l'adaptation (plus précisément, l'inadaptation) de leurs moyens à leurs missions. Beaucoup sont des mémoires de master, qui mettent souvent en œuvre des enquêtes par questionnaire. Des travaux plus récents interrogent l'institution du *muhtarlık* par rapport à des problématiques comme celle de la participation ou de la démocratie locale ; mais ces approches ne tiennent pas compte des configurations locales et apparaissent en général désencastées. La plupart des études sur les quartiers n'abordent que rarement la dimension politique et s'attardent peu sur les *muhtar*.

Au final, les travaux les plus proches de notre perspective sont ceux de disciplines connexes, notamment la sociologie et l'histoire. A partir d'une source précieuse – les notes des *muhtar* successifs d'un quartier d'Istanbul, Kasap İlyas (remontant à la fin du XIX^e siècle, mais accompagnées de certains documents du XVII^e et du XVIII^e siècles), Cem Behar propose une étude précise, incarnée, de la vie d'un quartier ottoman et l'activité de son *muhtar*⁵². Plusieurs travaux de sociologie consacrés aux

51. Voir notamment İ. Yasa, *Hasanoğlu*, Ankara, TODAİE, 1957 ; J. F. Kolars, *Tradition, Season, and Change in a Turkish Village*, Chicago, University of Chicago, Department of Geography Research Paper No. 82, 1963, p. 87 ; J. E. Pierce, *Life in a Turkish Village*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1964, p. 69, 85 ; P. Stirling, *Turkish Village*, London, Weidenfeld and Nicholson, 1965, p. 12, 270 ; J. Mayone Stycos, « The potential role of Turkish village opinion leaders in a program of family planning », *The Public Opinion Quarterly* XXIX (1), Spring 1965 ; P. Magnarella, *Tradition and Change in a Turkish Town*, New York, J. Wiley and Sons, 1974. Plus récemment, dans sa monographie symboliste d'un village anatolien, C. Delaney accorde une place importante au *muhtar* : C. Delaney, *The Seed and the Soil: Gender and Cosmology in Turkish Village Society*, Berkeley, University of California Press, 1991.

52. C. Behar, *A Neighborhood in Ottoman Istanbul, Fruit Vendors and Civil Servants in the Kasap İlyas Mahalle*, New York, SUNY, 2003.

quartiers périphériques des métropoles s'intéressent aux *muhtar* de manière indirecte, et en donnent à voir le rôle dans la résolution des problèmes urbains et la politique locale⁵³.

Méthodologie

Si les *muhtar* ont été aussi peu étudiés, c'est aussi parce que travailler sur des activités quotidiennes relativement insaisissables au niveau très micro pose un certain nombre de défis méthodologiques. Saisir un objet aussi fuyant m'a conduit à combiner – pour ne pas dire à bricoler – différentes méthodes, autant pour des raisons théoriques qu'en raison de choix pratiques contraints, liés à l'état des sources disponibles et aux possibilités de mettre en œuvre différentes méthodes. J'ai eu recours aussi bien à la consultation de sources de presse et de quelques correspondances officielles, qu'à des entretiens enregistrés, des discussions informelles et des observations plus ou moins systématiques.

Les sources écrites sont rares. Les sources officielles (textes de lois, textes réglementaires) permettent de reconstituer le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'action des *muhtar*, mais ne disent rien ou presque de leur pratique. Les archives de la Présidence du conseil – les documents disponibles concernant les *muhtar* couvrent les années 1939-1957, mais de manière non systématique – contiennent principalement des correspondances et des rapports officiels. Elles éclairent la manière dont le pouvoir central concevait les *muhtarlık*, principalement dans les villages. Mais elles ne nous renseignent que sur la partie officielle, et en lien avec l'autorité centrale, de leur activité. Les

53. S. Erder, *Istanbul'a bir kent konu. Ümraniye* [Une ville s'est posée à Istanbul. Ümraniye], Istanbul, İletişim, 1996 ; S. Erder, *Kentsel gerilim. Enformel ilişki ağları alan araştırması* [Tensions urbaines. Recherche de terrain sur les réseaux informels], Ankara, um:ag, 2002 [1997] ; H. Wedel, *Lokale Politik und Geschlechterrollen – Stadtmigrantinnen in türkischen Metropolen*, Hamburg, Schriften des Deutschen Orient-Instituts, 1999.

archives de la municipalité d'Istanbul éclairent les relations officielles et écrites entre mairie et *muhtarlık* – centrées sur les litiges concernant la délimitation des quartiers. Si ces sources permettent de reconstituer certaines évolutions de l'institution et quelques débats, elles fournissent tout au plus une vision très partielle et fragmentaire de l'activité des *muhtar*. La rareté des sources écrites reflète la part relativement minime de l'écrit dans leur activité. L'écrit se matérialise principalement au niveau des courriers, circulaires et consignes que les *muhtar* reçoivent des autorités ; mais ils n'ont pas de pratiques d'archivage standardisées, et gardent peu de trace écrite de leur activité. Quand ils conservent des documents, il s'agit d'initiatives individuelles et fragmentaires ; je n'ai pas toujours réussi à y avoir accès.

L'essentiel du matériau empirique à la base de cette recherche a donc été collecté au cours d'une enquête. Il fallait sélectionner des espaces pertinents d'investigation pour une analyse localisée⁵⁴ ; l'échelle des quartiers s'est imposée. Je me suis orientée vers une démarche micro-analytique, qui permet de mieux saisir l'enchevêtrement des logiques sociales⁵⁵. Dans la mesure où je cherchais à saisir des actualisations différenciées de la même institution dans des contextes variés, j'ai choisi de sélectionner plusieurs quartiers. Lesquels choisir ? Les approches d'anthropologie de l'Etat s'intéressent spécifiquement aux « marges de l'Etat », que Das et Poole définissent comme des « sites de pratiques dans lesquels la loi et les autres pratiques d'Etat sont colonisées par d'autres formes de régulation qui émanent des besoins pressants des populations pour assurer leur survie politique et économique »⁵⁶ ; donc comme des sites dans lesquels « la loi et l'ordre étatiques doivent être continuellement rétablis »⁵⁷. Elles se focalisent donc sur les technologies de

54. J.-L. Briquet, F. Sawicki, « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ? », *Politix* 2 (7-8), 1989, pp. 6-16.

55. J. Revel, « Micro-analyse et construction du social », in J. Revel (dir.), *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Gallimard, Le Seuil, 1996, pp. 30-31.

56. V. Das, D. Poole, « State and its Margins: Comparative Ethnographies », in V. Das, D. Poole (eds.), *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fe, School of Advanced Research Press, 2004, p. 8.

57. T. Asad, « Where are the margins of the State? », *ibid.*, p. 279.

pouvoir spécifiques que les Etats déploient pour gérer les populations considérées comme marginales. De même, la plupart des travaux dans la lignée de l'approche *state-in-society* de Migdal s'intéressent à des lieux de contestation et d'opposition. Cette focalisation m'a semblé réductrice, voire tautologique – ces prémisses conditionnent largement les résultats obtenus. Au contraire, pour me faire une idée des variations dans l'actualisation de l'institution et analyser ce mode de gouvernement dans toute sa diversité, j'ai préféré enquêter dans des quartiers contrastés, plus ou moins bien dotés, plus ou moins marginaux. Pour des raisons pratiques, j'ai restreint mon enquête à Istanbul qui, de par son immensité et sa diversité, permet d'observer des situations très contrastées.

Je n'ai pas eu le luxe de choisir les lieux d'investigation en fonction des propriétés sociales des *muhtar* ou de celles de leur quartier ; le premier critère a été la possibilité d'établir un rapport de confiance avec les *muhtar* pour accéder et me maintenir sur le terrain. Mon identité de chercheuse étrangère, qui plus est travaillant alors pour le Ministère des Affaires étrangères et européennes de la République Française, n'a pas manqué de faire naître quelques soupçons sur la finalité réelle de ma recherche – n'oublions pas que les *muhtar* sont aussi des « indicateurs ». En outre, la période durant laquelle j'ai réalisé la plus grande partie de l'enquête (2013-2014) a été caractérisée par d'importantes tensions politiques : en premier lieu, les protestations de Gezi et leur violente répression (mai-juillet 2013) ; la visibilisation subséquente dans l'espace public des luttes urbaines ; les scandales de malversations imputées au gouvernement (à partir de décembre 2013) et des élections locales durant lesquelles les *muhtar* étaient élus (mars 2014). Les tensions qu'ont engendrées ces épisodes ont rendu le lien de confiance indispensable.

La tolérance de ma présence, et la possibilité d'obtenir l'accès à une parole et à des scènes moins formatées passaient par la bienveillance d'un *muhtar* à mon égard. La nécessité d'être introduite m'a menée vers des *muhtar* qui avaient été en relation plus ou moins directe avec le monde académique, pour des raisons diverses pouvant aller du voisinage au militantisme en passant par les études. J'ai ensuite procédé par boule de

neige. Ce mode d'accès, contraint, a pu constituer un biais et écarter de mon champ de vision certains types de quartier et de *muhtar*. Je n'ai pas cherché à obéir à des principes de représentativité. Il est en effet possible de penser l'exemplarité d'un fait social autrement qu'en termes rigoureusement statistiques⁵⁸. Cet échantillon diversifié m'a permis d'observer des profils de *muhtar* et de quartier nettement contrastés en termes socio-économiques et politiques, et de mettre en exergue des constantes et des différences saillantes dans les conditions et les modes d'exercice des *muhtar*.

Les quartiers observés⁵⁹

A est un quartier central, ancien, de petite classe moyenne (petits employés et petits artisans et entrepreneurs), relativement établi.

B est un quartier central ancien, socialement très contrasté, hébergeant de nombreuses personnes défavorisées issues de la migration interne des provinces de l'Est dans les années 1960, et en voie de gentrification.

C, voisin de B, est un quartier central ancien, peu peuplé et principalement constitué de commerces, en voie de gentrification.

D est un quartier périphérique très étendu et peuplé, auto-construit datant des années 1990, très défavorisé, et suspendu à un projet de rénovation urbaine. Ses infrastructures ne sont pas terminées (nombreuses routes non goudronnées, habitations sans eau ni électricité) ; il continue à accueillir une importante migration interne, et est socialement et politiquement fragmenté et tendu.

E est un quartier relativement central, datant des années 1950, socialement très favorisé, lieu d'implantation de nombreux commerces et restaurants de luxe.

F est un quartier périphérique auto-construit, apparu dans les années 1960, relativement démuné, mais stabilisé : toutes ses infrastructures sont en place et il n'accueille plus de migration interne.

58. J. Revel, « Micro-analyse... », *art. cit.*, p. 31.

59. Pour préserver l'anonymat des quartiers, les sources de presse et les recherches sociologiques utilisées sur ces quartiers ne sont pas référencées. On trouvera un tableau récapitulatif des principales caractéristiques des quartiers et *muhtar* étudiés en annexe.

Ces quartiers relevaient en outre de cinq mairies d'arrondissement différentes, trois étant tenues par l'AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi, Parti de la Justice et du Développement, conservateur), issu de la mouvance islamiste, au pouvoir national depuis 2002, et deux par le CHP (*Cumhuriyet Halk Partisi*, Parti Républicain du Peuple, kémaliste, opposition).

Parmi ces six *muhtar*, deux étaient des femmes (Bediz et Ebru) – ces dernières sont donc surreprésentées dans mon échantillon, puisqu'elles ne représentent suite aux élections de 2014 qu'un peu moins de 10% des *muhtar* d'Istanbul et 1,95% des *muhtar* de quartier au niveau national⁶⁰. Pour « individualiser » ces *muhtar* tout en préservant leur anonymat, je leur ai attribué des prénoms, commençant par la lettre symbolisant leur quartier : Ahmet pour le quartier A, Bediz pour le quartier B... – j'ai gardé des prénoms féminins pour les femmes et masculins pour les hommes.

J'ai également rencontré d'autres *muhtar* de manière plus ponctuelle. Il s'agissait non plus d'observer de manière approfondie la manière dont ils conduisaient leur activité, mais cette fois d'approfondir une dimension précise de mes interrogations. J'ai ainsi rencontré Kadir, un *muhtar* engagé contre les projets de transformation urbaine dans un quartier défavorisé. J'ai également accompagné une initiative de militants d'une citoyenneté urbaine qui consistait à aller à la rencontre des *muhtar*. Participant à deux de ces visites, j'ai rencontré Gaffar (*muhtar* dans un petit quartier ancien abritant principalement des commerces) et İlhan (dans un quartier bourgeois ancien). J'ai également rencontré Hikmet, un ancien premier conseiller de *muhtar*, candidat malheureux aux élections locales de 2014, dans le quartier h, de classe moyenne éduquée. Enfin, je me suis rapprochée des dirigeants d'associations de *muhtar*. Ces entretiens ont eu un rôle moindre dans la construction de mon analyse ; j'ai désigné ces quartiers par des lettres minuscules (de g à k – sans j car aucun prénom ne commence par cette lettre...).

60. Türkiye Muhtarlar Konfederasyonu, « Türkiye geneli kadın muhtar sayısı » [Le nombre de femmes *muhtar* dans l'ensemble de la Turquie], 2014, URL : <http://www.muhtarlarkonfederasyonu.org/2108-sayili-kanun/i%C3%A7erik/51-turkiye-geneli-kadin-muhtar-sayisi.html>, consulté le 6 septembre 2018.

Enfin, j'ai tenté de rencontrer les principaux interlocuteurs des *muhtar* : les habitants bien sûr ; mais aussi les urbanistes-architectes engagés, responsables partisans (au niveau de fédérations ou de sections). Les responsables municipaux et sous-préfectoraux étaient moins faciles d'accès et mes rencontres plus rares. Je n'ai pas insisté pour obtenir des entrées, difficiles, auprès des sous-préfectures.

L'entretien s'est imposé comme une méthode incontournable : je venais demander aux *muhtar* quelque chose (un entretien) et recueillais une parole légitime. Le seul moyen d'établir une correspondance entre les pratiques des *muhtar*, leurs origines sociales et leurs trajectoires était de procéder par entretiens rétrospectifs sur leur parcours. Cependant, le risque de produire des propos artificiels pèse sur tout entretien, « situation inédite de la vie sociale »⁶¹. Certains *muhtar* présentent une vision héroïque d'eux-mêmes, dans laquelle ils sont capables d'obtenir pour les habitants de nombreux services et de remplir à merveille leur rôle institutionnel⁶². Or, ce type de discours sur eux-mêmes constitue en général une rationalisation *ex-post*, qui renvoie souvent à la perception qu'ils ont de leur propre rôle et aux injonctions, réelles ou perçues, auxquelles ils sont soumis. Ce type de méthode ne permet cependant pas de rendre compte de ce qu'ils font en pratique, et des écarts éventuels par rapport à ce qu'ils disent ou pensent faire, ou veulent faire croire qu'ils font. Pour recouper les déclarations des interlocuteurs avec ce qu'ils font réellement, il fallait appréhender ce travail et les conditions pratiques de sa mise en œuvre.

Pour surmonter ces difficultés, j'ai adopté trois techniques principales. D'une part, j'ai cherché à « suivre » ces *muhtar* sur la durée. J'ai répété les visites aux mêmes interlocuteurs de façon à établir des relations de confiance avec eux et à comprendre plus avant leur travail. Cela me permettait de

61. S. Beaud, F. Weber, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2010, p. 180.

62. Sur la confusion entre représentations et actions des acteurs des politiques publiques interrogés par entretiens, voir P. Bongrand et P. Laborier, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique* 55 (1), 2005, p. 100.

resituer leur discours par rapport à la configuration locale que je cherchais à mieux appréhender par ailleurs. Cet engagement sur la durée m'a également permis de saisir des évolutions des contextes. En particulier, multiplier les périodes d'observation (périodes électorales ; Ramadan, période importante pour l'aide sociale ; troubles comme après les protestations dites de Gezi...) m'a permis d'apprécier l'impact des développements politiques sur leur activité.

D'autre part, j'ai interrogé les *muhtar* sur ce qu'ils faisaient dans le cours de leur travail⁶³. Cette méthode permet de saisir les pratiques et convient dans les contextes d'enquête difficiles car il est rassurant pour les enquêtés de voir le chercheur s'intéresser aux aspects factuels et matériels, en apparence « apolitiques », qui constituent leur activité routinière.

Enfin, la problématique de ce travail implique une approche praxéologique, appréhendant l'action des *muhtar* en contexte. Mon objectif a donc été l'observation *in situ* des pratiques. Le travail quotidien, les arbitrages qu'il implique ne se donnent à voir ni dans les textes réglementaires à l'abri desquels elle se développe, ni dans les propos des agents qui la conduisent. Ce n'est que l'observation qui permet d'appréhender, en situation, les définitions pratiques des acteurs de ce qui est juste ou injuste, leurs jugements moraux, les valeurs qu'ils invoquent, les conformations, déviances et résistances.

Cependant, observer s'avérait délicat car les *muhtar* étaient réticents à se soumettre au regard extérieur, s'il allait au-delà de l'image qu'ils voulaient renvoyer. Autant les *muhtar* étaient souvent disposés à répondre à mes questions (ou du moins à certaines d'entre elles), autant je les sentais réticents à me laisser observer leurs activités – du moins, également, certaines d'entre elles. Ils gardaient le contrôle de l'interaction et essayaient souvent de se débarrasser de moi. Pour contourner cette difficulté, j'ai utilisé les entretiens comme des « prétextes » pour l'observation ; sauf exception, je téléphonais pour solliciter une entrevue ou prévenir de ma venue prochaine. Je tentais de viser précisément les moments où je supposais le *muhtar* occupé ou

63. H. Becker, « How I learned what a crock was », *Journal of Contemporary Ethnography* 22, 1993, pp. 28-35.

les visiteurs nombreux. Cela m'obligeait à attendre, m'empêchait de poser des questions et me donnait un prétexte pour revenir. Les *muhtar* s'excusaient de « devoir » me faire attendre. Pour moi, cette attente était souvent le moment le plus intéressant. C'est souvent pendant que j'étais censée les interroger mais que les conditions n'étaient pas réunies, que j'ai pu observer leurs pratiques. De toute façon, les entretiens avaient rarement lieu en tête-à-tête, puisque des habitants téléphonaient ou venaient, interrompant sans cesse le dialogue. La « césure » méthodologique entre entretiens et observation s'est avérée un peu artificielle. Je privilégiais l'être-là, j'avais toujours une question à poser en cas de tête-à-tête, mais je tentais avant tout d'observer ce qui se déroulait.

L'observation m'a permis également de saisir les hésitations, les tâtonnements, les tensions produites par les négociations et adaptations. L'observation permet enfin de saisir des attitudes corporelles, intonations, gestes, inflexions du corps, sentiments, qui en disent souvent plus que ce qui est prononcé. La manière dont les *muhtar* agissent (adressent la parole, se meuvent dans l'espace du *muhtarlık* mais aussi dans celui du quartier), compte tout autant que ce qu'ils disent. J'ai accordé beaucoup d'importance à observer les « détails, [les] petites choses, en bref (...) ce qui ne fait pas la noblesse du politique »⁶⁴ ; les modes d'adresse, les conversations anodines, la configuration des locaux, ce qui fait « l'ambiance » ; suivant en cela l'influence théorique de Michel Foucault de « l'hymne aux petites choses » et de « l'anatomie politique du détail »⁶⁵. En outre, j'ai pu par l'observation mieux appréhender l'interaction des *muhtar* avec leurs interlocuteurs. La sociologie des rôles a en effet montré que ces derniers ne peuvent être extraits de situations dans lesquelles ils prennent place. L'observation permet d'appréhender les termes et les formes de l'interaction pour saisir ce qui se joue dans la relation. La confrontation des observations aux discours a également révélé quels éléments les *muhtar* valorisaient ou, au contraire, minimisaient.

64. B. Hibou, *La force de l'obéissance...*, op. cit., p. 16.

65. M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.

Les observations que j'ai pu effectuer présentent un certain nombre de limites. Ainsi, j'ai eu accès à la scène « officielle » du *muhtar*, là où il reçoit, son *muhtarlık*. Mais il est réducteur de supposer une « unité de lieu » à l'activité des *muhtar* – c'est l'un des éléments qui différencient le *muhtar* du guichetier. Les *muhtar* officient dans de nombreux autres lieux et contextes : au téléphone, dans la rue, car ils sont constamment apostrophés par les habitants, commerçants, passants. Ils officient chez eux, car on leur rend visite ; ou quand ils sont eux-mêmes en visite, ou participent à des cérémonies, réunions en tout genre ; ils officient dans pratiquement toutes leurs interactions sociales ; ils officient bien sûr également auprès des officiels de la municipalité, de la sous-préfecture ou de tel centre social. Or, je n'ai eu qu'un accès restreint à la plupart de ces « autres » scènes, lieux et temps : en particulier, j'ai rarement réussi à être présente lors de rencontres entre *muhtar* et interlocuteurs officiels, sous-préfectoraux, municipaux ou partisans ; je n'ai pas eu accès aux réunions organisées par les municipalités ou les sous-préfectures avec les *muhtar*, et encore moins aux apartés, ce qui se dit en dehors de la présence du public. Je n'ai pu en avoir un aperçu que lorsque ces derniers (policiers, postiers, conseillers ou administrateurs municipaux, employés de sous-préfecture, cadres partisans) rendaient visite ou téléphonaient au *muhtar* en ma présence, celle-ci limitant d'ailleurs dans certains cas ce qu'ils se disaient. Si ces interactions ont pu me fournir des indications précieuses, il reste cependant difficile d'en tirer des conclusions. Or, cela induit un biais important : « En se focalisant sur les scènes publiques et formelles, les observateurs désertent les coulisses, les à-côtés, les interstices dans lesquels se joue le plus souvent, on le sait, l'essentiel du jeu social. (...) Le risque principal est celui d'une décontextualisation de la procédure, au regard des institutions qui l'entourent, de l'univers des relations sociales dans lequel elle s'inscrit, des scènes de controverses parallèles qui la jouxtent »⁶⁶. Comment faire autrement ? J'ai tenté à plusieurs reprises de les suivre hors du *muhtarlık*.

66. L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations* 1(1), 2011, p. 21.

Je leur ai demandé de m'avertir des réunions qu'ils organisaient, ils oubliaient de me prévenir, puis me disaient que l'heure, le jour etc. avait changé plusieurs fois, brouillant les pistes. Ils « cloisonnaient » savamment les scènes et les publics.

Une dernière limite doit être mentionnée : l'activité du *muhtar* se déroule dans un contexte d'interconnaissance personnalisé et marqué par des liens préexistants, dans lequel un habitant n'est pas égal à un autre. Observant une interaction entre un *muhtar* et tel habitant, je n'en percevais qu'une partie : si je pouvais deviner l'existence d'une interconnaissance préalable, j'ignorais de quoi elle était faite ; en l'absence d'insertion prolongée dans ce milieu d'interconnaissance, cet implicite partagé par les protagonistes ne m'était pas accessible, et il était souvent délicat ou intrusif d'en demander plus après-coup – au mieux, je me contentais d'un « qui était-ce ? ». J'ignorais également les réputations. C'était un peu moins vrai dans les quartiers B et C. Habitant à proximité, je m'y rendais souvent et fréquentais certains commerces ; le bonjour « en passant » a banalisé ma présence et m'a permis un suivi. Je passais régulièrement m'entretenir autour d'un thé avec l'un ou l'autre des *muhtar* des événements du quartier. Malgré cela, je ne prétends pas avoir fait une véritable enquête ethnographique qui, à mon sens, nécessite une insertion de long terme dans un milieu d'interconnaissance. Cette limite m'a obligée à beaucoup de prudence dans l'interprétation de mes observations. Idéalement, il faudrait poursuivre cette recherche en acquérant une connaissance approfondie d'un quartier dans l'épaisseur des relations, et en liant des liens forts avec le *muhtar*, permettant de le suivre sur la durée, lors d'activités différentes. Je laisse à la relève le soin de conduire ce travail long et exigeant.

L'ouvrage s'organise en quatre temps. La première partie expose la genèse et les principales caractéristiques de l'institution du *muhtarlık*. Elle montre qu'il ne s'agit pas d'une administration classique, mais d'une institution hybride. Cette institution ne cadre pas avec la lecture dominante de l'histoire ottomane et turque en termes de bureaucratisation ; on propose une interprétation des *muhtar* en termes d'intermédiaires institutionnalisés (chapitre 1). Cette institution se caractérise par

l'emprise volontairement limitée que revendiquent les institutions étatiques sur elle. L'activité des *muhtar* n'est pas à proprement parler professionnalisée (chapitre 2). Le fort ancrage social du *muhtarlık* a des conséquences sur les profils sociaux des *muhtar* et les rapproche de figures de notables (chapitre 3). La résilience de cette figure du gouvernement indirect au-delà des ruptures institutionnelles qu'a connues le pays oblige à considérer l'intermédiation comme partie intégrante du fonctionnement de l'Etat en Turquie.

La seconde partie analyse les recompositions du rôle des *muhtar* à l'heure de l'avènement des bases de données qui, dans une perspective de rationalisation, devrait annoncer leur disparition. La mise en place de dispositifs d'administration impersonnels informatisés entraîne la diminution de leurs prérogatives. Leur rôle ne disparaît pas pour autant, mais se reconfigure ; s'ils interviennent de moins en moins directement, ils gardent un rôle d'intermédiaire et de recours, notamment dans la distribution d'aide sociale (chapitre 4). Cette coexistence entre des modes de gouvernement apparemment opposés porte à interroger ce qui fait la spécificité de cette institution : sa proximité et sa familiarité portent les usagers à en faire des usages extensifs ; ils soumettent aux *muhtar* des demandes en tout genre qui excèdent la définition officielle de leur fonction. Pour autant, les habitants en font des usages socialement situés (chapitre 5). Pris en tenaille entre ces demandes – auxquelles leur dépendance aux électeurs les rend sensibles – et les injonctions institutionnelles, les *muhtar* tentent de concilier les deux, mais renvoient comme image publique surtout leur promptitude à rendre service aux habitants ; ils produisent l'image d'un Etat négociable (chapitre 6).

La troisième partie analyse les effets politiques, ambivalents et contrastés, que produit ce mode de gouvernement. De par sa familiarité, le *muhtarlık* rend l'Etat accessible et contribue à la socialisation administrative des citoyens. Dans le même temps, de par la possibilité d'un traitement individualisé et d'arrangements qu'il offre, le *muhtarlık* incarne la possibilité de faire plier l'ordre officiel et nourrit d'incessants soupçons de favoritisme. Cela a pour effet de déneutraliser l'Etat (chapitre 7). Une autre dimension de l'ambivalence des effets politiques de