

**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, empressé et inquiet :

« Quelqu'un vous aurait-il manqué de respect ? »<sup>1</sup>

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 sociales<sup>2</sup> 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 »<sup>3</sup>. Traditionnellement, l'Etat turc est considéré comme un Etat fort, un ensemble cohérent et nettement différencié de la société<sup>4</sup>. 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 »<sup>5</sup>. Ces représentations de l'Etat turc ont été récemment battues en brèche par les historiens de la première période républicaine<sup>6</sup> 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 »,

anthropologues<sup>7</sup>. 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 publiques<sup>8</sup>. 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 société<sup>9</sup>. 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. AKIN, « 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 anthropologues<sup>10</sup>.

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 »<sup>11</sup>, 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 »<sup>12</sup>. 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 gouvernement<sup>13</sup>. 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'État<sup>14</sup>. 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 ?<sup>15</sup> Pour Timothy Mitchell, la frontière entre État et société, loin d'être une donnée ou une constante ontologique, est un enjeu permanent, constamment sujet à construction et à contestation<sup>16</sup>. 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 »<sup>17</sup>. De nombreux travaux d'anthropologie de l'Etat inspirés de cette approche appréhendent l'Etat non comme une « entité distincte, fixe et unitaire »<sup>18</sup> 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 »<sup>19</sup>. 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 impartial<sup>20</sup>. Il s'agit de « prendre l'idée de l'Etat très sérieusement, sans pour autant réifier (et donc sans légitimer) l'Etat comme sujet »<sup>21</sup>. 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 »<sup>22</sup>. 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 »<sup>23</sup>. 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'Etat<sup>24</sup>. 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 gouvernement<sup>25</sup>. 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*<sup>26</sup> ou d'*infrapolitics*<sup>27</sup>, de politique vernaculaire<sup>28</sup> ou encore de « politique par le bas »<sup>29</sup>.

---

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 mouvante<sup>30</sup> ; 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 sociale<sup>31</sup>. Cette approche revendique une compréhension de la narration par le bas, comme processus et produit de l'appropriation par les populations<sup>32</sup>. 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 politique<sup>33</sup>. 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 sont<sup>34</sup>. 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 organisation<sup>35</sup>. 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.<sup>36</sup>. 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'arrangements<sup>37</sup>, leur capacité de dialogue et de négociation dans l'interaction avec les usagers<sup>38</sup>.

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 »<sup>39</sup>. L'institution du *muhtarlık* est analysée ici comme une instance, parmi d'autres, de socialisation politique secondaire<sup>40</sup>, 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 prescrites<sup>41</sup>. 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.

exercer 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 sens<sup>42</sup>. 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 régissent<sup>43</sup>.

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*<sup>44</sup> 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 laisse la loi et ses applications<sup>45</sup>. 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'espace<sup>46</sup>, a été critiqué en raison de son caractère désincarné, de l'absence de dimension sociologique et d'attention aux fonctionnaires concrets qui appliquent ces technologies<sup>47</sup>. 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 »<sup>48</sup>. 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 (*ihhtiyar 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.