

Élise Massicard

Directrice de recherche au Centre de recherches internationales (Sciences Po/CNRS), auteure de *Gouverner par la proximité : Une sociologie politique des maires de quartiers en Turquie (Karthala, 2019)*

Les chefs de quartier en Turquie, figures originales de « gouvernement par le bas »

In: *Moyen-Orient*, n°52, Octobre-décembre 2021.

.....

Les élections municipales du 31 mars 2019 en Turquie, avec notamment la « bataille d'Istanbul », ont remis sur le devant de la scène l'importance politique du local dans un pays pourtant centralisé. S'accumulaient depuis quelques années des signes forts de fermeture : répression suivant la tentative de putsch de juillet 2016, état d'urgence entre l'été 2016 et l'été 2018, changement de Constitution en avril 2017 instaurant un régime présidentiel... Ces signaux indiquent une concentration des pouvoirs sans précédent dans les mains de l'exécutif, ainsi que l'érosion des contre-pouvoirs. Dès lors, existe-t-il encore des espaces où peuvent se structurer de potentielles oppositions ?

Les premières élections de ce nouveau régime présidentiel – le scrutin local de mars 2019 – ont vu la victoire dans les plus grandes villes de l'opposition au Parti de la justice et du développement (AKP) (1). Alors que la concentration des pouvoirs n'a jamais été aussi forte, les espaces politiques locaux constituent des espaces où se structurent des oppositions, voire où elles peuvent prendre le pouvoir. Longtemps considérés comme insignifiants, les espaces locaux peuvent jouer un rôle de contre-pouvoirs – et pas seulement dans le sud-est du pays à majorité kurde, mais aussi dans les plus grandes métropoles.

Ce constat incite à un changement d'échelle du regard. En effet, les municipalités ne sont pas le seul espace local dans lequel les jeux de pouvoir s'avèrent plus complexes et nuancés qu'au premier abord – et les enjeux de pouvoir plus importants que prévu. Depuis qu'il est président en 2014, Recep Tayyip Erdogan a ainsi remis à l'honneur une figure du local par excellence : les *muhtar*, ces chefs de quartier ou de village dont les seules prérogatives sont administratives. Le président les invite régulièrement en son palais, auxquels il prononce des discours de politique générale retransmis par les médias. Pourquoi fait-il appel à ces figures de terrain micro-locales considérées comme insignifiantes, voire méprisées ? Ne s'agit-il que d'une mise en scène du pouvoir dont il est coutumier ? Au contraire, ce rituel pourrait nous renseigner sur l'exercice du pouvoir d'État au local, mais aussi sur ses évolutions.

Des intermédiaires anciens de proximité

L'existence d'un maillage fin d'agents publics, au niveau de chaque quartier et de chaque village, est l'une des caractéristiques de l'espace post-ottoman. Instaurée dans les années 1830, l'institution des *muhtar* se retrouve sous des formes diverses dans différents pays de l'espace post-ottoman : au Liban, en Irak ou en Bulgarie. En Turquie, il s'agit de l'une des institutions les plus anciennes – elle a non seulement survécu au passage de l'Empire ottoman à la République, mais aussi aux différentes ruptures institutionnelles qu'a connues le pays. Cette longévité interroge d'autant plus que les *muhtar* peuvent apparaître comme un résidu du passé appelé à disparaître dans un cadre plus général qui, lui, a changé.

Les *muhtar* sont difficiles à classer, car ils ont un statut hybride dans le système politico-administratif. Ils ne sont pas des fonctionnaires comme les autres. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils ont un statut d'agent public. Leur mission consiste essentiellement à assister l'administration d'État au local - tenir l'état-civil, contribuer au maintien de l'ordre, à la conscription, et au repérage des personnes recherchées. Cependant, les *muhtar* se distinguent des fonctionnaires à plusieurs niveaux ; d'une part, du fait qu'ils sont élus, donc transitoires ; du fait de l'absence de professionnalisation ; et du fait que leur indemnité est longtemps restée bien en-deçà du salaire minimum, ne leur permettant pas de se passer d'autres revenus, parfois d'une autre activité.

Ces éléments rapprochent les *muhtar* des élus locaux. Mais là encore, ils ne sont pas comme les autres, car ils sont rattachés à l'appareil d'État central, ils n'ont pas de compétences locales, ni n'ont la prérogative de représenter la population ; enfin, car ils n'ont plus été élus avec une étiquette partisane depuis le coup d'État de 1980, mais sur des logiques avant tout micro-locales. Les *muhtar* se situent quelque part à mi-chemin entre fonctionnaires territoriaux et élus locaux. De par leur position originale, les *muhtar* sont les agents publics les plus proches des habitants. Tout d'abord géographiquement, puisqu'ils se situent à une échelle micro-locale, celle du village ou du quartier. Ensuite socialement – ils sont plus proches des habitants que les autres agents publics et les autres élus, par exemple en termes d'éducation ; ils sont les officiels qui « ressemblent » le plus aux habitants. Enfin, en termes de proximité relationnelle, dans la mesure où les quartiers (ou les villages) constituent des milieux d'interconnaissance relative dans lesquels habitants et commerçants se connaissent et commèrent. Il ne s'agit pas de revenir à une vision surannée et réifiante de la « ville orientale » ou de la « ville musulmane », dont les quartiers ont longtemps été considérés comme des ensembles réduits, homogènes, autonomes, où tout le monde se connaît, et où s'exerce un fort contrôle social. Cependant, il existe une proximité relationnelle : dans un quartier même grand – les plus grands *mahalle* peuvent héberger plusieurs dizaines de milliers d'habitants, les plus petits quelques centaines –, il existe une interconnaissance relative, c'est-à-dire qu'il est possible pour le *muhtar* d'obtenir des informations sur tout un chacun avec un nombre limité d'intermédiaires de confiance.

C'est de cette position sociale et institutionnelle originale que découle le rôle du *muhtar* dans le gouvernement, lui aussi spécifique. L'une des attributions centrales du *muhtar* est de produire des certificats : de bonnes mœurs sous l'Empire ottoman, de résidence ou de pauvreté encore aujourd'hui. Le rôle du *muhtar* s'oppose en tout point à celui d'un guichetier – d'une administration classique. Alors qu'un guichetier de la caisse d'allocations familiales par exemple doit vérifier la présence de documents attestant d'une situation, le *muhtar* produit lui-même ces attestations. Il ne le fait pas sur la base d'autres documents officiels, mais au contraire de sa connaissance (supposée) des conditions de vie quotidienne des habitants. Il est donc un garant officiel le plus direct possible de la vie quotidienne de l'individu ; c'est ce témoignage qui va servir de base à la production de papiers officiels. Ce rôle des *muhtar* dans l'identification des personnes dans le besoin se comprend dans un contexte où le travail au noir est évalué par l'Institut de statistique à environ 35% de l'activité, ce qui complique l'évaluation de la pauvreté sur des critères formels. C'est dire que les attributions officielles du *muhtar* reposent moins sur une compétence bureaucratique que sur leur connaissance supposée de, et leur accès privilégié à la population locale.

Du fait de cette proximité, les *muhtar* représentent un contact de face-à-face entre les citoyens et l'État. À la fois agent du centre et inscrit dans la société locale par de multiples liens de proximité et de dépendance, le *muhtar* apparaît comme un intermédiaire institutionnalisé, c'est-à-dire une figure de continuité entre ordre officiel et sociétés locales. En somme, les *muhtar* révèlent une forme de gouvernement indirect. La présence à travers le territoire de ces intermédiaires institutionnalisés, sur lesquels l'État n'exerce qu'une prise partielle, puisqu'ils restent inscrits dans leur société locale, relativise l'idée d'un État turc fort, moderne et bureaucratique. L'appareil d'État ottoman, puis la République de Turquie, ont mis en place une administration bureaucratifiée mais aussi, et dans le même temps, institutionnalisée des intermédiaires.

Beaucoup considèrent que les *muhtar* sont un résidu du passé, d'un autre âge, appelé à disparaître. Pourtant, les observations contredisent cette lecture : la bureaucratisation se renforce avec l'avènement de bases de données et l'informatisation croissante des démarches. Pour autant, les *muhtar* non seulement sont toujours là, mais sont massivement sollicités par les institutions mais aussi par les habitants. Cela indique qu'administration bureaucratisée et intermédiaires ne sont pas des vases communicants ; au contraire, ils coexistent sur la durée.

Des effets politiques ambigus

Ce dispositif produit des effets ambigus. D'un côté, il facilite l'accès aux administrations et contribue à la socialisation administrative ; il produit l'image d'une administration accessible, à l'écoute de l'habitant, et souple. D'un autre côté, cette familiarité ouvre la possibilité d'arrangements. Le *muhtar* entretient la représentation d'un État négociable et la demande d'intercession, voire de passe-droits, ce qui sort la relation institutionnelle de l'ordre de la règle et de la neutralité.

Tout d'abord, une figure comme le *muhtar* a pour effet de rendre l'État accessible pour les citoyens. La proximité géographique et sociale a pour effet de diminuer la « distance » de l'État, le rendant moins lointain et moins « imposant ». De par la proximité sociale des *muhtar* et l'insertion dans la société dans laquelle ils agissent, les normes et pratiques qui sous-tendent leur action sont proches de celles des habitants. Ainsi, dans les quartiers auto-construits (*gecekodu*), les *muhtar* ont en général eux-mêmes vécu dans l'habitat auto-construit. Ce vécu commun de l'illégalité produit une connivence et un rapport à la « débrouille » nettement plus difficiles à établir avec un fonctionnaire, représentant du « droit ». D'une manière générale, le *muhtar* est souvent considéré par les habitants comme partageant leur cadre de vie, un vécu commun mais aussi des valeurs.

De ce fait, les habitants peuvent faire appel aux *muhtar* pour apprivoiser la bureaucratie. Les citoyens maîtrisant mal l'écrit ou nourrissant un sentiment d'incompétence administrative peuvent préférer recourir au face-à-face avec cet interlocuteur qu'est le *muhtar* pour mieux se « débrouiller » face à l'administration. La relation directe permet en effet d'échapper aux difficultés de l'écrit ou du numérique. Les *muhtar* sont d'ailleurs peu sollicités par les groupes éduqués, qui remplissent un formulaire papier ou accomplissent des démarches sur Internet sans difficulté. Au contraire, les citoyens les moins éduqués, les moins dotés, ou dont la mobilité géographique est réduite, sont ceux qui font le plus appel aux *muhtar*. Ils leur demandent de l'aide pour remplir un dossier administratif, ou conseil sur la manière d'accomplir une démarche. Les *muhtar* passent une bonne partie de leur journée à accompagner les habitants dans leurs démarches, à expliciter tous types de procédures. Ils contribuent à rendre lisible pour les citoyens le fonctionnement des institutions.

L'intrication entre les relations administratives et des liens d'interconnaissance induit une certaine souplesse dans les relations entre habitants et *muhtar*. Ces dernières ne se réduisent pas à des rapports bureaucratiques centrés sur des procédures administratives. Elles se caractérisent par une plus grande convivialité. L'interaction commence souvent par un échange de nouvelles. En général, les *muhtar* humanisent les relations avec les administrés. En ce sens, ils se distinguent du bureaucrate anonyme, impersonnel et distant. Conséquence importante de cette personnalisation : on peut facilement exposer au *muhtar* son cas particulier, demander une aide personnalisée, voire prêcher sa cause.

Autre spécificité de cette relation, qui la distingue d'une relation administrative classique : élus par les habitants, les *muhtar* sont dépendants d'eux. La véritable sanction de l'action des *muhtar* est dans les urnes – il est rare qu'ils soient relevés de leurs fonctions par l'administration. Le *muhtar* est le seul officiel de base sur lequel le citoyen exerce un certain pouvoir – pas seulement l'inverse. Conscients de leur pouvoir, les habitants font des usages extensifs des *muhtar* : ils les sollicitent aussi pour des demandes privées, voire pour un

soutien ou un coup de pouce. Les *muhtar* s'efforcent de se montrer du côté des citoyens, prêts à les aider. De ce fait, ils constituent également un canal de remontée, et parfois de soutien, à des revendications habitantes. Localisé et discret, ce canal prend néanmoins une importance particulière au vu de la rareté de relais verticaux de demandes sociales. Il arrive par exemple que des *muhtar*, sous la pression des habitants, parviennent à bloquer un changement de carte scolaire qui dessert un quartier par exemple.

De l'arrangement au contournement

Les *muhtar* sont des facilitateurs. Ce recours de face-à-face peut nourrir l'idée selon laquelle une assistance personnalisée est possible, et alimenter les attentes en ce sens des citoyens. Comme tout fonctionnaire de base, le *muhtar* ne peut se contenter de la stricte mise en œuvre des règles : il joue avec ses marges de liberté et applique les règles en fonction de ses intérêts et de ses valeurs - qui sont, rappelons-le, proches de celles des habitants. En outre, l'impératif de service aux administrés/électeurs qui pèse sur eux en tant qu'élus les pousse à s'arranger avec les règles. Ils essayent de trouver des solutions aux problèmes que leur transmettent les habitants, ils procèdent couramment à des arrangements, de multiples manières : en facilitant les démarches – en établissant un dossier par téléphone, en portant un document à domicile, en attendant un habitant arrivant après la fermeture du bureau- ; voire en fermant les yeux sur l'absence d'un document pour valider un dossier. Les *muhtar* se montrent arrangeants parfois au point d'indiquer aux habitants des « trucs » pour échapper aux sanctions ou à la règle – par exemple de « faire fuiter » l'information d'une probable amnistie sur les impayés à venir. Ainsi, les *muhtar* assouplissent l'ordre officiel. Ces arrangements peuvent aller jusqu'à des jeux sur la légalité, voire des infractions à l'ordre institutionnel. De par sa position complexe, le *muhtar* est souvent un rouage du détournement des règles officielles qu'il est censé appliquer.

En se posant comme facilitateurs des démarches, en autorisant, voire en suscitant la négociation de la relation, les *muhtar* contribuent à légitimer le registre de la demande personnalisée, de la faveur, voire du passe-droit. La faveur n'est pas une exception, mais constitue au contraire un registre routinier de l'action des *muhtar*. Le registre de la faveur ne leur est pas spécifique ; si spécificité il y a, c'est dans la relative facilité de négocier la faveur avec un *muhtar* qu'elle réside. Il est toujours possible de trouver une connaissance commune entre un *muhtar* et un habitant, et facile de promettre quelques voix. La « valeur ajoutée » du *muhtar* par rapport à des administrations bureaucratiques est donc la facilité à tenter d'y négocier un accès privilégié ou un arrangement. Les *muhtar* oeuvrent à se montrer du côté des habitants, prêts à les aider, pouvant aller jusqu'à faire des faveurs, voire faire plier la règle. La faveur n'est pas une exception, mais constitue au contraire un registre routinier de leur action. Tous les *muhtar* adoptent ce type d'attitude arrangeante, mais aucun ne le fait pas de manière systématique. Ils font du « cas par cas ». S'il est fait à tous, un arrangement n'est plus une faveur. Le registre de la faveur, mais aussi son absence de systématisme, pose la question d'éventuelles différences de traitement. Ces accommodements de la règle et avec la règle ne sont pas fondés sur des bases claires. En effet, pour un *muhtar*, qui est inscrit socialement dans son quartier, un habitant n'est pas égal à un autre ; il peut aussi privilégier, dans sa pratique, certains habitants ou groupes sur d'autres, au mépris du principe d'impartialité qui consisterait à traiter tous les citoyens de manière égale et conformément au seul intérêt général.

Que cette présomption d'inégalité de traitement se vérifie ou non dans les faits, le registre de la faveur auquel les *muhtar* sont associés donne lieu à de fréquents soupçons de favoritisme et de népotisme. Finalement, certains habitants se sentent plus près du *muhtar* que d'autres, qui se disent lésés et évitent le contact. Le soupçon de favoritisme peut alors nourrir des phénomènes d'évitement. Cette proximité a des effets ambivalents : d'un côté, les *muhtar*

produisent l'image d'un État accessible, susceptible de faciliter le lien des citoyens aux institutions, voire d'humaniser et d'appriivoiser l'administration. Mais cette proximité a aussi pour effet de départir l'État d'une certaine neutralité. En effet, les *muhtar* produisent l'image d'un État que l'on peut négocier, voire contourner grâce à des passe-droits, mais auxquels tous n'ont pas le même accès ; ce faisant, ils nourrissent des sentiments d'exclusion et des phénomènes de distanciation de l'État.

Un relais pour le gouvernement central ?

Pourquoi le président Erdogan réinvestit-il ces petits élus de proximité ? Tout d'abord, ce rouage de communication entre État et citoyens au quotidien est loin d'être sans importance. Soumis à des injonctions d'État mais aussi dépendants de leurs électeurs, les *muhtar* entretiennent des loyautés complexes et parfois contradictoires. Ils participent à l'exercice de la souveraineté étatique, mais permettent aussi à de nombreux acteurs de terrain de contourner les logiques institutionnelles. Dès lors, on peut se demander s'ils agissent comme des agents de l'État ou au contraire comme des relais des intérêts des habitants.

On peut ainsi penser que si l'exécutif a réinvesti les *muhtar*, c'est pour les arrimer plus fermement à l'État, de faire pencher leur loyauté du côté des institutions. Les *muhtar* ont longtemps été relativement autonomes et peu contrôlés par la hiérarchie étatique, et très en prise sur les logiques locales. Ces dernières années, la prise qu'exerce sur eux les logiques institutionnelles s'accroît, et leur autonomie se réduit. De plus en plus interventionnistes, les pouvoirs publics ont réinvesti les questions locales dont s'occupent les *muhtar*. Cet arrimage croissant des *muhtar* aux logiques d'État inclut également une revalorisation sans précédent de leur indemnité, désormais nettement supérieure au salaire minimum, ainsi qu'une amélioration des conditions d'exercice de leur fonction.

Si l'État tente de s'arrimer plus fermement les *muhtar*, il n'entend pas le faire sur un mode bureaucratique, mais au contraire en tirant parti de la spécificité des *muhtar*. Les discours que prononce Recep Tayyip Erdogan devant des parterres de *muhtar* sont à cet égard parlants : il les incite à continuer à prendre le thé avec les habitants. À l'été 2015, dans le contexte de la reprise des affrontements armés avec le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), il appelait les *muhtar* à surveiller les citoyens, voire à rapporter aux autorités tout ce qui se disait dans les maisons. Ce faisant, il faisait appel à la dimension personnalisée voire potentiellement intrusive de cet intermédiaire. À travers ces figures inscrites dans les relations sociales et témoins de phénomènes qui ne sont pas consignés dans les registres, l'exécutif ambitionnerait donc d'accéder à des informations privées, invisibles à la raison administrative. S'agit-il alors de transformer les *muhtar* en indicateurs dans un dispositif de surveillance potentiellement totalitaire ?

Cette ambition semble peu réaliste. En effet, les habitants n'associent pas toujours les *muhtar* au gouvernement central. Au-delà de leur position administrative, ces derniers jouissent d'autres formes de loyauté locale. C'est précisément parce que leurs liens avec les ordres nationaux et officiels sont relativement ambigus qu'ils jouissent d'une légitimité locale. Il est donc réducteur de ne voir dans les *muhtar* qu'un bras avancé de l'État au micro-local. Les reconfigurations à l'œuvre du statut des *muhtar* et de leur place dans le gouvernement ne sont pas exemptes d'ambiguïtés ; le pouvoir navigue ici sur la corde raide.

Élise Massicard

NOTE

(1) Si l'AKP arrive en tête dans 15 métropoles, 761 districts et 24 chefs-lieux de provinces, restant la première force politique locale, il perd la direction de grandes villes comme Istanbul et Ankara, remportées par le Parti républicain du peuple (CHP). On notera toutefois que, dans les deux cas, l'AKP reste majoritaire dans les conseils municipaux.