

Construire une participation « acceptable ». Importation, institutionnalisation et usages de l'Agenda 21 local en Turquie

Melike Yalçın-Riollet, Centre Maurice Halbwachs (EHESS-ENS-CNRS)

Thèse de doctorat en sociologie politique soutenue le 1^{er} juillet 2015 à l'ENS Ulm. Mention très honorable avec les félicitations du jury à l'unanimité.

Jury composé de : S. Ulaş Bayraktar, Maître de conférences HDR à l'Université de Mersin (Rapporteur) ; Loïc Blondiaux, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon–Sorbonne (Rapporteur) ; Élise Massicard, Chargée de recherche au CNRS ; Michel Offerlé, Professeur à l'École Normale Supérieure de Paris (Directeur) ; Jean-François Pérouse, Maître de conférences HDR à l'Université de Toulouse 2, Directeur de l'IFEA

La Turquie est habituellement présentée comme « en transition ». Aux idées de développement et de démocratisation réitérées sur le mode de l'évidence dans les discours politique, militant et scientifique, vient désormais s'ajouter celle d'un passage de la démocratie représentative à la démocratie participative. La thèse remet en cause cette approche téléologique ainsi que les analyses unidimensionnelles de la participation, qui l'envisagent comme un problème de culture étatique et civique, de démocratisation, de volonté politique ou de conformation aux prescriptions internationales.

À travers une enquête sur les dispositifs de l'« Agenda 21 local » (51 entretiens avec des acteurs de la « société civile » promoteurs des dispositifs participatifs, agents étatiques et acteurs locaux ; observations de pratiques locales et d'espaces de rencontre dédiés aux acteurs des Agendas 21 locaux, archives administratives et celles du programme national Agenda 21 local), la thèse montre la construction dans la Turquie des deux dernières décennies d'une conception spécifique de la participation et d'une institution faible qui confortent à la fois les gouvernants du système représentatif et les ressources des promoteurs de la participation. En suivant les dispositifs regroupés sous le nom d'« Agenda 21 local », puis de « Conseil de Ville » depuis leur importation jusqu'à leur implantation locale, en passant par leur formalisation juridique, la thèse souligne que la « démocratie participative » est le résultat d'investissements et d'interactions situés dans des contextes spécifiques. En raison de leurs croyances, contraintes et stratégies liées aux positions sociales qu'ils occupent, les acteurs qui s'investissent dans la démocratie participative – qu'il s'agisse des membres de la « société civile » qui la promeuvent, des agents étatiques qui la prennent en charge et l'institutionnalisent ou des metteurs en œuvre locaux qui en deviennent les « professionnels » – la font exister à travers un débat sur ce thème et des pratiques concrètes, mais construisent aussi ses limites. Ainsi naissent une conception de la participation qui ne menace pas l'ordre

politique et une institution faible facilement absorbée par le système représentatif, tolérées par les gouvernants et confortant les ressources des promoteurs de la participation.

Chaque partie de la thèse correspond à une phase précise dans la carrière des dispositifs participatifs et porte un regard approfondi sur un groupe particulier et ses interactions avec d'autres acteurs qui ont façonné la construction de la démocratie participative. **La première partie** s'intéresse à une coalition d'acteurs se réclamant de la « société civile » qui se mobilise pour importer et promouvoir l'Agenda 21 local. Cette partie souligne trois éléments : l'action volontariste derrière l'apparition en Turquie d'une pratique prescrite sur la scène internationale, sa réinterprétation en croisant des éléments étrangers et nationaux et en fonction des caractéristiques de ses promoteurs et la définition par ce moyen des formes légitimes de la participation. En mettant l'accent d'une part sur les processus d'internationalisation, qui favorisent les circulations et la formation d'une action collective, et d'autre part sur la mise en valeur du capital international dans les champs nationaux, **le chapitre 1** étudie l'importation de l'Agenda 21 local (ainsi que d'autres éléments comme des idées, des notions, des cadres d'action) et sa réinterprétation comme un instrument de « démocratisation » en reléguant peu à peu au second plan son aspect environnemental. **Le chapitre 2** interroge le contenu donné à la démocratie participative ainsi que la place que ses promoteurs se réservent dans ce modèle. Il montre que le modèle participatif, perçu comme une évidence, est en fait dessiné selon les ressources et les intérêts des acteurs qui en font leur spécialité. Ce modèle est d'autre part marqué par la recherche de l'assentiment des autorités publiques (nationales et locales). Le succès de ce modèle fait en retour de ses promoteurs les interlocuteurs obligés de tout acteur concerné par les dispositifs participatifs.

La deuxième partie expose la prise en charge étatique du problème, qui transforme les dispositifs participatifs, reconfigure les rapports de pouvoir entre leurs promoteurs, leurs metteurs en œuvre et l'État, et fait naître une institution participative caractérisée par une ambivalence quant à sa nature et ses moyens et par une formalisation extrême quant à ses règles et sa composition. Mettant en garde contre la conception monolithique du pouvoir, **le chapitre 3** restitue la diversité des réceptions de l'Agenda 21 local (inattention, rejet, répression, engagement des agents publics aux côtés de la « société civile »). Il étudie les rapports établis avec différents segments de l'État turc et la redéfinition progressive des dispositifs participatifs au fil du temps et en fonction des réactions rencontrées. **Le chapitre 4** montre que les dispositifs participatifs doivent leur reconnaissance juridique à l'alliance

établie avec une administration centrale dans un contexte précis (l'arrivée au pouvoir de l'AKP cherchant à élargir ses soutiens et justifier sa réforme de l'administration publique). Il retrace ensuite la genèse institutionnelle du Conseil de Ville, qui résulte d'un processus marqué par le désordre et des tensions multiples dans lequel interviennent divers acteurs, intérêts et conceptions de la démocratie.

À travers l'étude du cas de Yalova appuyée par d'autres exemples, **la troisième partie** analyse la pratique locale du Conseil de Ville suivant sa codification en 2009 entre, d'une part, les règles informelles et formelles en matière de participation et d'autre part, les usages qu'en font les acteurs locaux, tout en prêtant attention aux dynamiques à l'œuvre au niveau national. Elle souligne notamment que la légitimité du Conseil de Ville se construit à distance de la question de sa capacité à associer les habitants aux affaires locales et insiste sur les différents mécanismes de reproduction du principe représentatif qui amènent à la monopolisation des dispositifs participatifs. **Le chapitre 5** s'attache à éclairer les raisons pour lesquelles la nouvelle institution peine à trouver sa place dans l'ordre local et à faire participer les habitants. Il souligne premièrement les contraintes relevant des façons de penser et de faire constituées tout au long de la carrière du Conseil de Ville, ainsi que de son cadre juridique (ambiguïté de son statut et de son rôle, absence de moyens, coupure artificielle entre les domaines civique et politique, prescriptions contradictoires qui rendent difficile pour les habitants de participer). Il met l'accent deuxièmement sur les pratiques des acteurs qui l'investissent (la sélection et le rejet de plusieurs catégories d'habitants, la « délégation de la participation » à des acteurs ayant déjà une capacité d'influence) et troisièmement sur les facteurs relevant du système politique (recentralisation des politiques locales). **Le chapitre 6** s'intéresse aux instrumentalisation politiques des dispositifs participatifs dont le caractère apolitique est sans cesse affirmé. Il souligne d'une part que l'injonction participative pèse faiblement sur les élus locaux – dont l'assentiment est consacré comme condition incontournable de la légitimité des dispositifs participatifs malgré les nouvelles obligations législatives – et tente d'autre part de mettre en évidence leurs rapports divers à la participation. Le chapitre déplace enfin le regard sur les agents territoriaux de la participation, c'est-à-dire les secrétaires généraux de Conseils de Ville. Tout en contribuant par leurs efforts personnels à sa survie et sa reconnaissance, les secrétaires généraux entravent l'autonomisation et l'institutionnalisation du Conseil de Ville, et ce pour des raisons liées à la position qu'ils occupent et qu'ils veulent renforcer dans le champ politique local et/ou national.