



HAL
open science

Le préfet comme acteur et institution : l'évolution de la fonction préfectorale en Turquie

Cemil Yildizcan

► **To cite this version:**

Cemil Yildizcan. Le préfet comme acteur et institution : l'évolution de la fonction préfectorale en Turquie. Science politique. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I; Galatasaray üniversitesi (Istanbul), 2017. Français. NNT : 2017PA01D099 . tel-02971275

HAL Id: tel-02971275

<https://theses.hal.science/tel-02971275>

Submitted on 19 Oct 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE PARIS I – PANTHEON SORBONNE
UFR 11 – SCIENCE POLITIQUE
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCE POLITIQUE (ED 119)

UNIVERSITE GALATASARAY
L'INSTITUT DES SCIENCES SOCIALES
SCIENCE POLITIQUE

Thèse de Doctorat en Cotutelle
Science Politique

Cemil Yıldızcan

LE PRÉFET COMME ACTEUR ET INSTITUTION :
L'ÉVOLUTION DE LA FONCTION PRÉFECTORALE EN TURQUIE

Soutenue le 2 novembre 2017

Jury :
Füsün Üstel : (Pr, Dr) Université Galatasaray (Codirectrice de thèse)
Jean-Louis Briquet : Directeur de recherche CNRS, CESSP (Codirecteur de thèse)
Élise Massicard : Chargée de recherche CNRS
Bırol Caymaz : (MCF, Dr) Université Istanbul
Ateş Uslu : (MCF, Dr) Université Galatasaray

TABLE DES MATIERES

LISTE DES FIGURES	iii
LISTE DES TABLEAUX	iv
RÉSUMÉ	v
ABSTRACT	vi
INTRODUCTION	1
Un effort de mise en perspective institutionnelle	3
<i>La structure administrative en Turquie</i>	7
Hypothèses et problématique	13
Méthodologie et travail de terrain	16
Chapitre 1 : Historiquer la fonction préfectorale en Turquie	24
1.1. La remise en cause de la conception de l'État par l'historiographie turque	25
1.2. Le contrôle politique du territoire dans l'Empire ottoman avant les <i>Tanzimat</i>	33
1.3. Les <i>Tanzimat</i> : la tentative de restauration du centralisme.....	48
1.4. La période républicaine : la tradition centraliste face à la recomposition et à la réorganisation administratives.....	78
Chapitre 2 : Le métier de préfet dans la Turquie républicaine	100
2.1. Des compétences relativement stables face aux changements	101
2.2. Le statut juridique du préfet en tant que fonctionnaire	123
2.2.1. Les droits et les garanties du fonctionnaire en Turquie.....	123
2.2.2. Le fonctionnariat d'exception (İstisnai Memuriyet)	139
2.3. L'organisation de la carrière	148
2.3.1. Accès au corps, avancement, détachement	148
2.3.2. Le statut « hors cadre » : préfets affectés à l'administration centrale (Merkez Valiliği)	152
2.4. Le préfet : « fonctionnaire politique » ou « fonctionnaire administratif » ?	159
Chapitre 3 : Le jeu préfectoral	168
3.1. Une analyse à partir de la politique des nominations et du renouvellement des préfets	169
3.2. Périodisation des contextes politiques de nomination des préfets	176
3.2.1. La brièveté du mandat des préfets dans les départements.....	177
3.2.2. Une relecture des mandats préfectoraux selon les périodes politiques.....	181
3.2.3. Le rythme de la valse des préfets au regard des formules gouvernementales.....	200
3.3. Le jeu préfectoral sous contrainte de « turnovers » rapides	206
3.3.1. Le préfet « animateur de développement local ».....	206
3.3.2. Le préfet « garant de l'ordre public ».....	214
3.4. Le jeu préfectoral dans la réforme administrative des années 2000.....	219
Chapitre 4 : De l'éthos du métier au champ d'action du préfet, ce qui change et ce qui reste dans la réforme	227
4.1. Qui sont les préfets ? : quelques indicateurs démographiques et sociologiques..	229
4.1.1. Espace de socialisation et profession des parents	231
4.1.2. Cursus scolaire/universitaire	244
4.2. Le préfet dans son univers organisationnel.....	265
4.2.1. L'organisation type d'une préfecture.....	265
4.2.2. Le préfet dans son système d'action	278
4.3. De l'éthos du métier au champ d'action du préfet : ce qui change et ce qui reste dans la réforme	304
4.3.1. Repenser les aspects de la réforme qui sapent le pouvoir du préfet.....	310
4.3.2. Replacer le préfet dans le nouveau dispositif de gouvernance	320

4.3.3. Réévaluer la marge de liberté du préfet dans le jeu changeant du pouvoir	326
CONCLUSION	336
ANNEXES.....	349
Annexe 1 : Nominations des préfets entre 1990 et 2002	349
Annexe 2: Nominations des préfets sous les gouvernements AKP (2002 – 2015)	355
Annexe 3 : Le découpage administratif en départements de 1920 à 2016.....	361
Annexe 4 : Liste des départements de développements prioritaires.....	362
BIBLIOGRAPHIE.....	366
Ouvrages et articles.....	369

LISTE DES FIGURES

<i>Figure 1 : La survie des gouvernements et des préfets dans différentes périodes politiques</i>	180
<i>Figure 2 : Les nominations/mutations des préfets selon les gouvernements</i>	184
<i>Figure 3 : La survie des gouvernements et des préfets selon les types de gouvernement</i>	200
<i>Figure 4 : Durée moyenne de mandat du préfet sous le gouvernement d'un seul parti</i>	204
<i>Figure 5 : Durée de fonction dans les zones prioritaires de développement</i>	208
<i>Figure 6 : Mandat préfectoral selon le classement des départements</i>	210
<i>Figure 7 : Croissance économique et les durées de mandat préfectoral</i>	211
<i>Figure 8 : Croissance économique des départements les plus développés et les durées de mandat préfectoral</i>	213
<i>Figure 9 : Croissance économique des départements les plus développés et les durées de mandat préfectoral</i>	213
<i>Figure 10 : Mandat préfectoral dans les départements d'exception</i>	217
<i>Figure 11 : Organisation-type d'une préfecture</i>	266
<i>Figure 12 : Univers organisationnel du préfet</i>	291

LISTE DES TABLEAUX

<i>Tableau 1 : Tableau cumulatif des amendements correspondants de la loi n° 1426</i>	102
<i>Tableau 2 : Tableau récapitulatif des amendements de la loi n° 5442</i>	110
<i>Tableau 3 : Les officiers publics sur lesquels une pré-investigation a été menée par les inspecteurs et les décisions d'autorisation classées en fonction des occupations</i>	135
<i>Tableau 4 : Mandat des gouvernements et des préfets</i>	179
<i>Tableau 5 : La durée de mandat préfectoral dans les départements d'exception</i>	216
<i>Tableau 6 : Répartition des espaces de socialisation des préfets selon leur âge</i>	232
<i>Tableau 7 : Répartition du nombre et de la proportion de la population urbaine selon la grandeur des villes</i>	234
<i>Tableau 8 : Répartition des professions des pères selon les tranches d'âge des représentants territoriaux de l'État</i>	240
<i>Tableau 9 : Niveaux d'éducation des parents des représentants territoriaux de l'État</i>	243
<i>Tableau 10 : Répartition des préfets selon l'établissement d'enseignement supérieur dont ils sont diplômés</i>	248
<i>Tableau 11 : Répartition des préfets selon l'établissement d'enseignement supérieur dont ils sont diplômés en 2014</i>	251
<i>Tableau 12 : Les missions assignées au préfet telles qu'elles sont présentées dans le Rapport « İç-Düzen » en 1972</i>	279
<i>Tableau 13 : Réaffectations au poste de préfet de département</i>	327
<i>Tableau 14 : Répartition des affectations au poste de préfet de département selon la dernière fonction avant l'affectation</i>	329

RÉSUMÉ

Cette thèse vise à traiter les divers aspects de la figure du préfet en Turquie. Le préfet y est étudié non seulement pour ce qu'il représente dans les textes juridiques, mais aussi pour ce qu'il est dans les dynamiques institutionnelles. Dans une perspective d'analyse institutionnelle, la lecture historique de l'évolution de l'institution préfectorale constitue le point de départ de notre démarche. Afin de faire un recensement des situations formelles et informelles autour desquelles se définit le système d'action du préfet, de nombreux outils analytiques tels que l'étude quantitative des nominations et affectations ou un travail de terrain basé sur des entretiens semi-directifs ont été mobilisés. En décortiquant les interactions que structure l'existence réelle du préfet à la fois en tant que figure de l'histoire et acteur du présent, notre approche, sans nier l'importance du contexte socio-politique ni celle des acteurs individuels, insiste sur un rôle plus autonome de l'institution.

Dans les années 2000, la réforme de l'État s'est posée de manière peu systématique et peu cohérente en Turquie. Le vaste chantier des réformes a engendré une profonde mutation de la fonction préfectorale, ce qui a suscité une structure administrative fragmentée dans laquelle les acteurs disposant d'une certaine autonomie vis-à-vis du pouvoir central et l'échelon local désigné comme niveau stratégique pour l'octroi des services publics ont été privilégiés autour d'une nouvelle logique politico-administrative. Cette thèse s'efforce de démontrer comment les préfets demeurent encore des acteurs importants dans le nouveau dispositif malgré les changements éparpillés initiés par ce processus.

ABSTRACT

This thesis aims at examining the various aspects of the figure of the prefect in Turkey. The prefect is studied not only for what he represents in the legal texts, but also for how he functions in the institutional dynamics. From the perspective of institutional analysis, a study of the historical evolution of the prefectural institution is the starting point of our approach. In order to explore the formal and informal situations around which action system of the prefect is structured, different analytical tools such as the quantitative analysis of appointments and assignments or the fieldwork based on semi-directive interviews were used. By analysing the interactions that form the prefect's real existence both as a figure of history and as an agent of the present, our approach, without denying the importance of the socio-political context or that of the individual actors, insists on a more autonomous role of the institution.

In the 2000s, a state reform has been initiated to be executed in a non-systematic and incoherent way in Turkey. The vast reform process led to a profound change in the prefectural function. This evolution resulted in a fragmented administrative structure in which the actors with a certain autonomy vis-à-vis the central government and the local level designated as a strategic level for the granting of public services have been privileged around a new politico-administrative logic. This thesis attempts to demonstrate how prefects preserve their importance in the newly emerged administrative system despite the scattered changes imposed by this process.

INTRODUCTION

Cette thèse traite de la figure du préfet dans le nouveau dispositif de gouvernance locale mis en place au cours des années 2000 en Turquie. Suite à l'arrivée au pouvoir de l'AKP en 2002, la Turquie fut le théâtre d'une réforme exhaustive qui vise à restructurer la quasi-intégralité de l'appareil de l'État. Cette évolution qui a accentué l'échelle « locale » autour d'une nouvelle logique politico-administrative dite « néolibérale », a engendré une profonde mutation de la fonction préfectorale. Les préfets demeurent toujours des acteurs très importants du fonctionnement bureaucratique et de l'octroi des services publics à l'échelle locale.

Cependant, la réforme récente a remis en cause leur rôle primordial par le transfert des fonctions, jusque-là remplies sous la direction de la préfecture dans le cadre du principe de déconcentration, soit vers les collectivités locales, soit vers les autres agents publics ou non-publics qui agissent en tant que personnalités morales sur la base du principe d'autonomie. Les préfets et les autres représentants territoriaux (*mülki amir*) ont éprouvé, plus probablement pour la première fois, une forte inquiétude à propos de la disparition totale de l'institution préfectorale devant cette réforme inachevée. Dans cette thèse, nous tenterons de montrer que la figure du préfet acquiert une importance considérable dans ce nouveau dispositif, tel un véritable Janus ou « agent double » situé entre l'échelle centrale et l'échelle locale.

La figure du préfet nous semble avoir échappé à l'attention des politologues ou des sociologues, et cela plus manifestement que chez les historiens ou les juristes, dans les sciences sociales en Turquie. Pourquoi le préfet n'attire-t-il pas l'attention en tant qu'objet de recherche en soi ? Alors que les travaux menés par les historiens se focalisent souvent sur les grandes figures ou ne s'intéressent aux préfets que dans les monographies de départements de la Turquie, la grande majorité des recherches prennent le préfet plutôt comme une entité abstraite qui permettrait de saisir le système administratif comme s'il était une simple extension du pouvoir central. Le préfet est, par conséquent, censé fonctionner absolument comme la loi l'exige. Dans cette perspective,

il nous semble que le préfet a toujours fait l'objet d'analyses qui l'ont considéré non pas tel qu'il est, mais comme un reflet de l'imaginaire collectif enraciné dans les lois. Il n'est pas surprenant que les hypothèses sur les préfets et l'institution préfectorale soient générées d'un point de vue juridique puisque c'est par les changements de lois qui imposent des modifications dans la structure et le fonctionnement du « système » que le sujet est en général inscrit à l'ordre du jour. Toutefois, il ne faut pas s'en tenir uniquement aux textes juridiques.

Les études sur l'institution préfectorale sont souvent menées en étroite collaboration et sous le contrôle du ministère de l'Intérieur dans le cadre des tentatives de réforme de l'organisation et du fonctionnement de l'Administration. Il n'est d'ailleurs pas possible de faire un travail de terrain approfondi sans l'autorisation du ministère. Chaque fois qu'un projet de réforme est inscrit dans l'agenda politique, le ministère commande un travail de recherche basé sur les enjeux du moment. Les résultats de ces travaux sont présentés, pour la plupart, sous forme de rapports qui permettent au pouvoir politique de voir les problèmes spécifiques conformément aux intentions du gouvernement du moment et qui suggèrent des solutions adaptées à la réforme recherchée. Cette situation impose naturellement des limites au chercheur d'autant plus qu'il s'agit la plupart du temps des chercheurs choisis par le gouvernement lui-même. Rares sont, donc, les travaux qui défient les limites imposées dans un souci d'objectivité scientifique¹.

¹ Pour une liste exhaustive des rapports préparés du début de l'ère républicaine jusqu'en 1994, voir : Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, *2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar (Araştırma Raporları 2)* [Dans la perspective des objectifs de 2001, le développement de l'administration publique en Turquie et les pratiques de certains pays au seuil du 21^{ème} siècle (Rapports de recherche 2)], Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1994. À titre d'exemple, nous pouvons citer les rapports de Neumark, Barker, Martin et Cush, Mook, Fisher et Podol qui ont été préparés par des experts étrangers et les rapports MEHTAP (*Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi* : Le projet de recherche sur l'organisation de l'administration centrale) et KAYA (*Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor* : Rapport général de recherche sur l'administration publique). Quant aux études qui réussissent à garder une certaine distance par rapport à l'objet d'étude, deux ouvrages collectifs méritent en particulier d'être mentionnés. Préparés à des époques différentes, le premier datant des années 1970 et le second, du début des années 2000, ces travaux sont également des rapports qui peuvent tout de même constituer des références académiques de qualité : Kurthan Fişek (dir.), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği* [La fonction de représentant territorial de l'État en Turquie du point de vue de ses relations avec la structure sociale],

Notre approche, dans le cadre de ce travail, sera celle de l'analyse institutionnelle. Nous chercherons à comprendre le fonctionnement et la transformation de l'État en partant de l'institution préfectorale. Ce faisant, nous aborderons le préfet non seulement pour ce qu'il représente dans les textes juridiques, mais aussi pour ce qu'il est dans la dynamique institutionnelle. La perspective de l'analyse institutionnelle nous impose une méthodologie : une lecture historique de l'évolution de l'institution ; un recensement des règles formelles et informelles qui définissent le cadre de l'action ; une définition des rapports politico-administratifs dans le cas précis de l'institution préfectorale ; enfin, une tentative d'analyse des acteurs qui font, défont et refont l'institution ainsi que leurs logiques d'action afin de comprendre l'interaction entre l'État et la société. En décortiquant cette interaction à travers l'existence réelle du préfet à la fois en tant que figure de l'histoire et acteur du présent, nous adoptons une approche qui, sans nier l'importance du contexte socio-politique ni celle des acteurs individuels, insiste sur un rôle plus autonome de l'institution².

Un effort de mise en perspective institutionnelle

Cette thèse s'inscrit dans une réflexion globale sur l'État, thème que les sciences sociales contemporaines revisitent ces dernières années après une éclipse de l'objet « État ». En effet, l'État, en tant qu'objet de recherche, devient de plus en plus incertain du point de vue d'une optique bimodale dont l'une s'intéresse à l'échelle « micro-territoriale » tandis que l'autre se focalise sur les enjeux « supra-territoriaux ». On ne peut que rappeler le constat fait par Pierre Birnbaum en 1985 : « Lieu par excellence de l'exercice du pouvoir, l'État a néanmoins longtemps presque disparu de la science

TİD, Ankara, 1976 ; Cahit Emre (dir.), *İyi Yönetişim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği* [En quête de bonne gouvernance. L'avenir de l'administration territoriale en Turquie], Ankara, TİAV, 2002.

² James G March, Johan P. Olsen. « The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life », *The American Political Science Review*, vol. 78, n° 3, 1984, pp. 738.

politique contemporaine »³. Longtemps après cet « appel » à (re)faire de l'étude sociologique de l'État, il est toujours difficile de parler d'une telle avancée dans ce sens, plus particulièrement dans le champ de la science administrative. Il est certain que les transformations « néolibérales » de l'État ont rendu ce travail plus difficile pour plusieurs raisons, la principale étant le passage à un nouveau mode de gouvernement par une nouvelle conception de la fonction publique. Si les différents aspects de cette transformation seront repris plus tard dans les chapitres suivants, il faut souligner d'emblée l'apparition d'un nouveau champ d'action publique où s'impliquent plusieurs acteurs et processus de manière assez désordonnée et imprévisible. Au-delà du discours relatif au retrait de l'État, il semble qu'analyser les détenteurs et animateurs du pouvoir public/étatique pourrait permettre d'appréhender l'État contemporain tel qu'il est sur une base plus concrète et de lire non pas les évolutions de l'État en termes de retrait mais bien en termes de recomposition.

Les études macrosociologiques sur l'État turc ne portent pas suffisamment l'attention sur les microprocessus et les agents de l'État. A partir de cette observation, nous dégagons une analyse qui nous permet de relier ces deux niveaux. Une analyse sur le plan départemental surtout à travers les préfectures « où se rejoignent la particularité et la généralité, le concret et l'abstrait, l'action et la loi » –comme indiqué dans une thèse sur la figure du préfet en France par Im Tobin⁴–, nous donne une base de réflexion enrichissante pour une lecture non-réductionniste de l'État turc. Cette remise en question permet également de s'interroger sur la viabilité d'un discours assez hégémonique selon lequel les États ottoman et turc ont souvent été décrits comme des « États forts »⁵. Cette

³ Pierre Birnbaum, « La fin de l'État ? », *Revue française de science politique*, 35^e année, n°6, 1985, pp. 981-998, cité par Patrick Hassenteufel, « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », in B. Badie et Y. Déloye (dir.), *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, 2007, p. 311.

⁴ Im Tobin, *Le préfet dans la décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 1997.

⁵ Il ne serait pas erroné de mettre au cœur des études en sciences sociales turques réalisées conformément à la thèse de l'État fort les deux ouvrages qui traitent la question de la faiblesse des pouvoirs locaux face au pouvoir central bureaucratique : Şerif Mardin, « Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics ? », *Daedalus*, 102 (1), 1973 ; Metin Heper, *The State Tradition in Turkey*, Northgate, The Eothen Press, 1985, pp. 169–90. Voir aussi, pour une lecture critique sur l'idée de l'État fort en Turquie : Demet Dinler, « Türkiye'de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisi » [La critique de la thèse de l'État fort en Turquie], *Praksis*, n°9, 2003. D'ailleurs, certains travaux récents démentent et dépassent l'idée d'un État

perspective présume l'existence d'une « exceptionnalité turque », ainsi qu'il en est question pour l'administration française. Ceci étant, il convient de (re)mettre en cause la structure présumée hiérarchique et très rigide de l'administration turque. Nous nous interrogeons, dans cette thèse, sur les récentes réformes de l'État en Turquie autour de la nouvelle configuration politique du territoire et du repositionnement de la figure du préfet. En nous distanciant de l'idée d'une tradition vivante de l'État fort, assez monolithique et autonome en Turquie, nous essayons de mener une réflexion sur la place et le rôle des préfets qui nous permettrait de saisir les formes discrètes et peu interrogées de la bureaucratie qui est reconnue comme le vrai dépositaire du pouvoir par les défenseurs de l'idée de l'omnipotence de l'État turc.

Dans la littérature des sciences sociales en Turquie, la tendance dominante a toujours été de percevoir l'État comme une entité externe à la société. Cela est dû, en partie, au fait que l'essentiel de la modernisation turque a toujours été considéré par les milieux académiques, comme renvoyant à la construction d'un État fort et à une volonté de rupture avec l'ancien régime ottoman⁶. Partant de la priorité conférée à la formation d'une bureaucratie différenciée de la société, et même du « centre »⁷, l'hypothèse selon laquelle il existerait une distinction, aussi bien ontologique que rhétorique, entre le politique et l'administration étatique, a été facilement adoptée par les défenseurs de la thèse de l'État fort. Lorsque cette perception de l'extériorité fut rejointe par la thèse de l'État fort, qui accepte ce dernier comme l'unique source des transformations socio-économiques et qui confère le pouvoir d'orienter le changement aux élites bureaucratiques étatiques qui se sont érigées en une force autonome au-dessus des

fort. Voir en particulier pour une contribution collective remarquable menée par des chercheurs de disciplines diverses : Marc Aymes, Benjamin Gourisse, Élise Massicard (dir.), *L'art de l'État en Turquie. Arrangements de l'action publique de la fin de l'Empire ottoman à nos jours*, Paris, Karthala, 2013 ; et pour un travail du point de vue de la répression pour la période 1975-1980, voir Benjamin Gourisse, *L'État en jeu : Captation des ressources et désobjectivation de l'État en Turquie (1975-1980)*, Thèse de doctorat (dirigée par Gilles Dorronsoro), Université Paris 1 Panthéon- Sorbonne, Ecole doctorale de Science Politique, soutenue le 16 novembre 2010.

⁶ Pierre Birnbaum, *op. cit.*, 1985, pp. 990-991.

⁷ Metin Heper, « Atatürk and the Civil Bureaucracy », in J. Landau (dir.), *Atatürk and the Modernisation of Turkey*, Boulder, Westview Press, 1984, p. 91.

classes sociales en s'identifiant aux intérêts de l'État⁸, le concept d'administration étatique échappa définitivement aux analyses politiques et devint une sorte de mythe. Le sentiment d'un conflit permanent entre l'État et le gouvernement qui a atteint son paroxysme dans les premières années du règne de l'AKP⁹, a rendu la distinction entre le politique et l'administration encore plus importante et controversée pour la Turquie des années 2000. Une telle perception antagoniste entre pouvoir étatique et pouvoir politique, même si elle tend à s'atténuer de nos jours, ne résulte pas d'un regain d'intérêt pour l'État en sciences sociales en Turquie. Au contraire, malgré une grande transformation de l'appareil étatique en cours, une conception un peu trop abstraite et homogène de l'État turc s'en alimente.

Se pose, par conséquent, dans un premier temps, un problème récurrent à résoudre : les politistes doivent dépasser la conception d'extériorité et de supériorité absolue de l'État face à la société, vu qu'il y a une interpénétration croissante entre eux, et s'interroger davantage sur l'action de l'État, au-delà du problème de la conquête des positions centrales de pouvoir dans l'appareil étatique¹⁰. Dans un deuxième temps, compte tenu de la prolifération des sous-disciplines autonomes suite à la montée des approches managériales dans la littérature, l'intérêt croissant porté aux politiques publiques présente un nouveau risque, celui du détachement de la réflexion globale de l'État¹¹. Une telle « mise à nu de l'État à partir de l'analyse de l'action publique » a lieu, bien souvent, du fait de la négligence du regard sociologique, lequel se contente de nouvelles formules et de concepts simplistes comme « l'État creux, la gouvernance, l'État post-moderne, l'État post-westphalien, l'État facilitateur, l'État régulateur... »¹².

⁸ Demet Dinler, *op. cit.*, 2003.

⁹ AKP : *Adalet ve Kalkinma Partisi*, soit en français le Parti de la Justice et du Développement, au pouvoir en Turquie depuis les élections législatives du 3 novembre 2002.

¹⁰ Bruno Jobert, « L'État en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 35^e année, n°4, 1985, pp. 654-682.

¹¹ Vincent Dubois, « L'action publique », in A. Cohen, B. Lacroix, P. Riutort, (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009, pp. 311-325.

¹² Patrick Hassenteufel, *op. cit.*, 2007, p.312.

Cette thèse souhaite engager la discussion sur la matérialité de l'État en se focalisant sur les préfets qui possèdent et animent l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire. Examiner les pratiques ordinaires –et même extraordinaires– des préfets nous permettra de mieux saisir l'État au concret.

La structure administrative en Turquie

Afin de montrer ce que signifie la figure du préfet, il faudrait présenter brièvement la structure administrative de la Turquie et définir la place de l'administration territoriale à l'intérieur de l'organisation de l'État, ce qui nous permettra de mieux comprendre la position du préfet au sein de l'appareil étatique. L'approche conventionnelle qui part d'une conception juridico-bureaucratique de l'État serait certes insuffisante, à elle seule, pour une compréhension politique et sociétale de la figure du préfet. Cependant, les définitions juridico-bureaucratiques peuvent être conçues comme un point de départ par défaut, notamment dans une tradition administrative dans laquelle l'État est considéré comme un être juridique, voire comme en France, doté d'une personnalité juridique propre.

L'article 123 de la Constitution de 1982 (toujours en vigueur) définit le principe de l'unité de l'administration comme l'élément central de la structure et du fonctionnement de l'administration publique : « L'administration constitue un tout du point de vue de son organisation et de ses fonctions et est régie par la loi. L'organisation et le fonctionnement de l'administration reposent sur les principes de la centralisation et de la décentralisation »¹³. En effet, ce principe peut être perçu comme l'élément fondateur de l'État unitaire. En France, pays auquel la Turquie ressemble le plus en termes de système administratif, « l'État unitaire » a été défini, au moins jusqu'à la vague de

¹³ Le terme de décentralisation renvoie souvent à la décentralisation territoriale, autrement dit aux collectivités locales, mais elle peut aussi être mise en pratique comme une décentralisation par services. Bien que l'utilisation concomitante des concepts de centralisation et de décentralisation puisse paraître contradictoire, la Constitution de 1982 organise les collectivités locales du point de vue des services dans le cadre du concept de décentralisation et en tant qu'entités administratives dotées d'une personnalité morale distincte de l'État alors qu'elle envisage l'administration territoriale comme une partie de l'administration centrale.

décentralisation des années 1980, comme « un État centralisé, ordonné tout entier autour du principe de l'unité »¹⁴.

Concernant l'organisation de l'administration à l'échelle nationale, ce sont les articles 126 et 127 qui répartissent les compétences entre l'administration centrale et les collectivités locales. L'article 126 définit l'échelle départementale comme le niveau de base de l'administration territoriale : « La Turquie, du point de vue de l'organisation de l'administration centrale, est divisée en départements en fonction de la situation géographique, des conditions économiques et des exigences du service public ; les départements se subdivisent à leur tour en divers degrés d'administration. L'administration des départements est fondée sur le principe de la déconcentration. » Cet article désigne clairement le système départemental comme fondement de l'institutionnalisation de l'administration en province. Bien que la Constitution ne mentionne pas le préfet ou le système préfectoral, ce dernier trouve également sa base dans l'article 126. La mention du principe de déconcentration pointe, de façon indirecte, les préfets qui utilisent ce pouvoir en tant que représentants de l'administration centrale.

Les sous-échelles administratives sont expliquées dans la première section de la loi sur l'administration départementale n° 5442 datée de 1949 de façon suivante : « Selon le principe de la fondation de l'administration centrale et en fonction de la situation géographique, des conditions économiques et des nécessités de services publics, la Turquie est divisée en départements qui sont divisés en arrondissements (*ilçe*) qui sont, à leur tour, divisés en district (*bucak*) » (art. 1). Cependant, le fait que cette division administrative se trouve dans la Constitution uniquement dans la formulation affirmant que la Turquie « est divisée en départements et ils se subdivisent à leur tour en divers degrés d'administration » indique que les autres degrés ne constituent pas une nécessité

¹⁴ Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrétien, 1980, p. 143, cité par Paul Bernard, *L'État et la décentralisation. Du préfet au commissaire de la République*, Paris, La Documentation française, 1983, p. 98.

constitutionnelle. La décision d'abolir le niveau de district (*bucak*) qui n'était plus fonctionnel depuis longtemps mais continua d'exister jusqu'en septembre 2014, s'est d'ailleurs appuyée sur cette définition constitutionnelle. L'article 126 de la Constitution contient également la formule selon laquelle « plusieurs départements peuvent être regroupés en une organisation administrative centrale de manière à assurer l'efficacité et la coordination de l'action des services publics. Les fonctions et attributions de cette organisation sont réglementées par la loi. » Il offre, par ce biais, une possibilité d'ouverture constitutionnelle vers une autre mentalité ou d'autres formes d'organisation administrative concernant l'administration locale sans pour autant modifier la position fondamentale et stratégique de l'administration départementale au sein de l'organisation territoriale de l'État en Turquie.

Examiner ensemble les deux articles constitutionnels mentionnés ci-dessus nous donne la possibilité de faire un autre constat qui permet d'éclaircir la mentalité de l'administration territoriale au sein d'un État unitaire. La Constitution définit l'administration en plaçant le principe de l'unité au centre, et considère donc de façon claire et indiscutable, l'administration territoriale – et de la même manière, le système départemental – comme une partie indivisible de l'administration centrale. Toutefois, cette explication resterait incomplète si l'on appréhendait la relation établie comme une simple relation de centre/périphérie, d'autant plus que l'administration territoriale est souvent présentée dans la littérature comme le moyen de maintien des territoires lointains à partir du capital par des agents de l'administration centrale au nom du centre. En effet, l'organisation territoriale n'est pas un simple organe ou une extension au sein de l'État unitaire, mais elle est le « reflet de l'administration centrale »¹⁵. Dans ce contexte, le fait que ce qui est défini comme « centre » dans la Constitution est considéré comme « périphérie » dans la pratique et que le terme d' « administration territoriale »

¹⁵ Mustafa Tosun, *Türkiye'de Valilik Sistemi* [Le système préfectoral en Turquie], Ankara, TODAİE, 1970, p. 1.

est utilisé de façon identique au terme d' « administration périphérique » rend difficile la compréhension du système administratif turc et son processus de transformation¹⁶.

En ce qui concerne les collectivités locales, l'article 127 de la Constitution les définit comme « des personnes morales publiques constituées en vue de répondre aux besoins collectifs locaux de la population des départements, des municipalités et des villages, dont les principes de constitution sont précisés par la loi et dont les organes de décision, également déterminés par la loi, sont élus au suffrage direct. » En partant de cette disposition, nous pouvons définir trois types d'administration locale à trois échelles. Les collectivités locales correspondant à ses trois niveaux sont : (1) les administrations spéciales du département (*il özel idareleri*) qui se fondent simultanément avec l'établissement d'un département à l'intérieur des frontières administratives départementales ; (2) les municipalités pour les zones urbaines plus peuplées et (3) les villages pour les zones plutôt rurales et moins peuplées. Ces trois types d'administration locale constituent une partie des institutions d'administration décentralisée prévues dans l'article 123 de la Constitution. En Turquie, les institutions de l'administration décentralisée sont organisées autour de deux principes : (1) décentralisation territoriale et (2) décentralisation par services. Les collectivités locales composées d'administrations spéciales du département, de municipalités et de villages font objet de décentralisation territoriale. Les organismes et institutions qui font objet de décentralisation par services sont les universités, les autorités administratives indépendantes, les entreprises publiques (*Kamu İktisadi Teşebbüsü*, KIT) et les autres structures économiques publiques qui n'ont pas le statut de KIT comme les banques publiques, les organismes liés ou affiliés aux ministères (*bağlı veya ilgili kuruluşlar*), les barreaux, les chambres de commerce et d'industrie, et les autres organismes ayant une personnalité morale distincte de l'État et qui peuvent offrir des services sur l'ensemble du territoire alors que leurs compétences se limitent à certains domaines. Ce sont des

¹⁶ Can Umut Çiner, Oral Karakaya, « Merkez – Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü » [Les relations centre-périphérie et la transformation de l'Administration territoriale], *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, (68) 2, 2013, pp. 63-93.p. 67.

institutions qui sont établies afin de fournir des services publics, qui possèdent leur propre budget et disposent de leurs propres organes exécutifs et décisionnels.

L'administration centrale se compose, donc, d'unités organisées au centre et en périphérie. L'organisation au capital de l'administration centrale est composée de l'organe exécutif (président de la République, Premier ministre, conseil des ministres et ministres) tandis que l'administration centrale s'organise en périphérie aux échelles de l'administration départementale (*İl Genel İdareleri*), l'administration d'arrondissement et l'administration de district (*bucak*)¹⁷. L'administration décentralisée qui est définie comme l'un des principes fondateurs de l'administration dans la Constitution (art. 123), désigne l'organisation et la réalisation des services qui figurent parmi les responsabilités de l'État, mais qui s'effectuent en dehors de sa personnalité juridique. Elle inclut les collectivités locales et les institutions décentralisées par services. Dans ce cadre, le principe constitutionnel de l'unité est garanti par la tutelle administrative. Dans l'article 127 de la Constitution qui régit les collectivités locales, cette relation de tutelle entre l'administration centrale et les collectivités locales est définie ainsi : « L'administration centrale a le droit d'exercer une tutelle administrative sur les collectivités locales dans le cadre des principes et modalités définis par la loi, en vue d'assurer l'accomplissement des services locaux conformément au principe d'unité de l'administration, la cohésion au sein des services publics et la sauvegarde de l'intérêt général et de veiller à ce que les besoins locaux soient satisfaits d'une manière appropriée. » Le fait que ce principe de tutelle se trouve dans la Constitution et non pas dans un texte juridique de rang inférieur,

¹⁷ Bien que les districts (*bucak*), c'est-à-dire les plus petites divisions administratives selon la loi de l'administration départementale n° 5442, existaient *de jure* en Turquie jusqu'en 2014, ils avaient déjà presque totalement perdu leur fonctionnalité tant du point de vue de leur organisation que de leurs postes. Dès les années 1970, le ministère de l'Intérieur a arrêté de nommer de nouveaux administrateurs de district (*bucak müdürü*) aux postes libérés pour cause de départ à la retraite ou pour d'autres raisons. En 1993, seulement 38 postes d'administrateur de district sur 695 étaient occupés. En 1995, on comptait 24 postes occupés pour 690 districts. Finalement, en 2011, il n'y avait plus qu'un seul administrateur en poste dans les 634 districts de l'époque. Avant leur abolition, il existait 328 districts en Turquie sur les registres officiels (septembre 2014). Les districts ont été abolis dans tous les départements et les communes/municipalités de second rang (*belde*) par la loi n° 6552 de 2014 (art. 129) et les villages de ces districts ont été rattachés aux divisions administratives supérieures (*Journal Officiel*, 11.09.2014 – n° 29116 bis [*mükerrer*]). Pour plus d'information, consultez le site Internet du ministère de l'Intérieur : <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>

crée une incertitude et ouvre la voie à l'arbitraire dans la pratique abandonnant la définition du concept de tutelle à la jurisprudence¹⁸.

Comme nous l'avons déjà souligné, le système départemental, autrement dit le système préfectoral, constitue l'essentiel de l'organisation du système de l'administration territoriale en Turquie. Dans ce domaine, la législation débute à l'époque ottomane avec le règlement de 1864 (*1864 Nizamnamesi*) qui définit les principes de déconcentration (*tevsi mezuniyet*) et de décentralisation (*tefriki vezaiif*) et qui divise l'empire en départements (*vilâyet*) et les départements en arrondissements (*liva/sancak*), cantons (*kaza*) et communes (*nahiye*). Les régulations ottomanes qui ont été déterminantes sur la législation en la matière dans la période républicaine sont les suivantes : *İdare-i Umumiye-i Vilâyat Nizamnamesi* qui date de 1870 et *İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu* qui date de 1913. Cette dernière avait été annoncée comme un décret-loi (*kanun-ı muvakkat*)¹⁹, mais a perdu *de facto* son efficacité à cause d'autres lois et règlements apparus dans le contexte de la Première Guerre mondiale. Nous verrons plus loin, dans le premier chapitre de ce travail, dans quelle mesure les lois fondamentales et les bases juridiques et politiques de la structure institutionnelle du système administratif sont enracinés dans le passé et comment elles réussissent à subsister de manière relativement stable malgré les immenses changements vécus dans la société. Ce constat se relie également à la critique de l'État fort que nous avons essayé d'exposer plus haut. Cette stabilité relative qui apparaît lorsqu'on approche le sujet par une perspective juridico-institutionnelle, rejoint l'idée de l'État fort qui est aisément acceptée du fait de la supériorité et l'externalité apparente de l'État par rapport à la société. De ce fait, elle laisse peu de place aux travaux qui, tout en choisissant comme objet d'étude l'État, la

¹⁸ Alptekin Aktalay, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi* [La relation de contrôle entre l'administration centrale et l'administration locale dans le cadre de la conception du nouveau management public], İstanbul, Legal Kitabevi, 2011, p. 110.

¹⁹ Conformément aux dispositions de l'article 36 de la Constitution de 1876 (*Kanun-ı Esasi*), les *kanun-ı muvakkat* sont des décrets promulgués par le pouvoir exécutif dans des cas extraordinaires. Ils ont force de loi à titre provisoire jusqu'à l'approbation par le Parlement. Dans ce sens, ils sont l'équivalent des décrets-lois des systèmes juridiques contemporains. Pour une lecture plus détaillée sur ce sujet, voir : Kemal Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi* [Le régime juridique des décrets-lois], Bursa, Ekin Kitabevi, 2000, notamment p. 15-18.

bureaucratie ou les hommes d'État, se structurent autour des approches sociologiques et anthropologiques ou des modèles plus dynamiques. Certes, pour comprendre la façon dont les institutions se conçoivent et se construisent, un examen de l'évolution juridique des statuts, des compétences et des frontières s'impose dans un premier temps. Toutefois, il n'est pas possible de réfléchir sur l'État ou ses institutions indépendamment des individus, des lieux et des moments historiques. Afin de comprendre la réalité qui réside derrière les conceptions institutionnelles abstraites et d'analyser les systèmes d'action concrets, il est important d'étudier la dynamique des rapports que les acteurs établissent en des lieux et à des moments donnés, ce qui nous oblige à faire une lecture des institutions dans une perspective historique.

Hypothèses et problématique

L'hypothèse principale de cette thèse est que l'affaiblissement du système préfectoral n'aboutit pas à un simple retrait du préfet de la scène politico-administrative, mais que, bien au contraire, le préfet maintient et renforce son emprise encore plus dans quelques domaines. Il est donc nécessaire de montrer les positions changeantes des préfets dans le champ administratif au cours des récentes réformes. Pour ce faire, nous nous attachons, d'une part, à mettre en évidence les incidences régressives de cette nouvelle configuration sur le système préfectoral, et de l'autre, nous visons à discuter dans les limites de ce travail, les capacités d'autonomie et la marge de manœuvre du préfet en tant qu'acteur au sein du système (préfectoral) qui semble être en train de s'éteindre.

Cette thèse s'efforce donc d'aller au-delà de l'analyse des lois et des modifications législatives même si elles sont importantes, voire essentielles, du fait qu'elles suscitent des changements tant dans la structure que le fonctionnement de l'administration publique. Certes, les lois ont changé considérablement au cours des dernières années, mais les nouvelles dispositions et les modifications apportées aux lois et à la structure administrative n'ont pas toujours accompagné l'évolution des pratiques administratives

courantes dans la même direction et le même rythme. Comme les données de plusieurs études qui se sont préalablement penchées sur l'analyse de l'administration en termes de sociologie de l'État et nos propres observations le montrent, on ne peut pas s'en tenir aux textes et il faut s'intéresser également aux pratiques concrètes de mise en forme et d'usage des textes dans la réalité. Nous essayons, donc, de réfléchir sur la mise en pratique de la législation afin de répondre aux questions suivantes : Quels sont les pouvoirs réels des préfets comparés à leurs compétences juridiques ? L'abandon de certains rôles du préfet au profit d'autres acteurs (publics ou non-publics) impliqués dans le nouveau dispositif politico-administratif a-t-il mis fin à l'arbitraire du préfet ? Le préfet conserve-t-il toujours sa propre marge de manœuvre dans un jeu désormais surpeuplé ? Si changement il y a, quelles sont alors ses nouvelles marges de liberté ?

A partir d'une enquête qualitative, s'appuyant sur des entretiens semi-directifs auprès de représentants territoriaux de l'État et notamment des préfets, cette recherche souhaite dépasser les définitions formelles et institutionnelles. Les entretiens réalisés n'ont permis d'accumuler que peu d'information sur la mise en pratique des changements législatifs par les préfets, mais ils nous permettent bien de montrer qu'il y a toujours un écart entre les règles changeantes du jeu politico-administratif et les pratiques instituées par les préfets. Cela nous permet également de rester en contact avec la réalité sociale de manière plus pertinente dans notre tentative qui consiste à comprendre la position du préfet dans son système d'action concret.

Dans la nouvelle configuration de l'administration publique apparue à la suite des récentes réformes en Turquie, l'une des stratégies les plus déterminantes dans le rapport de forces est la tentative de prise de contrôle des zones d'incertitude. Tandis que le transfert des compétences et autorités de l'État vers les acteurs non-étatiques ou paraétatiques se poursuit sur le plan juridique, la quête de contrôle et de coordination des nouveaux processus décisionnels et des nouveaux champs politiques surpeuplés contrebalance cette tendance dans la pratique. L'État semble usurper ce qu'il a déjà laissé au contrôle des différents acteurs par la décharge, en constituant son autorité *de*

facto sur les zones d'incertitude qui ont émergé au sein de la nouvelle structure politico-administrative fragmentée et complexe. C'est pourquoi, la capacité des acteurs à contrôler ces zones d'incertitude face à d'autres en tant que source principale de pouvoir des acteurs individuels ou collectifs, semble constituer un bon axe de recherche qui s'inspire de l'approche crozérienne.

La littérature sur l'administration turque qui se concentre sur l'organisation et le fonctionnement de l'État, quoique très riche, se compose en grande partie d'études techniques des textes normatifs et des législations au sens large. Le fait que la science administrative a émergé et s'est développée en marge des autres disciplines des sciences sociales a certainement joué un rôle fondamental dans l'emprise de cette approche techniciste. Même si l'administration présente un cadre d'analyse propice pour la compréhension de la nature relationnelle et spatiale du pouvoir étatique, cet angle d'approche technique a plutôt tendance à étudier l'État en tant qu'ensemble d'institutions. Or, comme Jessop le rappelle²⁰, l'État en tant qu'ensemble d'institutions ne peut exercer le pouvoir et, dans ce sens, il ne forme pas un « sujet ». C'est pour cette raison qu'il propose de parler plutôt « des pouvoirs structurels divers gravés à cet ensemble d'institutions ». Quant à la qualité de ces pouvoirs institutionnels potentiels, elle change en fonction de l'action, de la réaction et de l'interaction des forces sociales spécifiques, ce qui dépasse le cadre des appareils institutionnels. C'est également dans ce sens qu'il convient de souligner, toujours selon Jessop, que l'action et l'exercice du pouvoir n'émane pas de l'État, mais des politiciens spécifiques et des responsables de l'État placés dans les organes particuliers du système étatique. Ce sont eux qui mobilisent les pouvoirs spécifiques et les « capacités étatiques » qui sont gravés dans les institutions et acteurs partiels²¹. Partant de cette perspective, il semble nécessaire de placer l'État au centre de la recherche et d'orienter l'analyse vers un axe d'étude plus « personnalisé » et « concret », en prenant notamment pour base les actions concrètes ou

²⁰ Bob Jessop, *State Theory : Putting the Capitalist State in its Place*, Pennsylvania : The Pennsylvania State University Press, 1990.

²¹ *Ibid.*, pp. 366-367.

effectives des fonctionnaires qui agissent comme l'État. Plutôt que de se limiter à une analyse de prétentions normatives, il s'agit en fait de favoriser un regard sur la réalité empirique de cet objet de recherche qui fait apparaître « un monde hautement personnalisé, complexe et confus », même si, notamment pour un pays ayant une forte tradition étatique unitaire et centralisatrice tout comme la France, « gouverner, de ce fait, a été plus improvisé et morcelé en pratique qu'il n'était censé être »²².

Méthodologie et travail de terrain

Questionner et analyser le système administratif territorial dans la perspective d'une lecture anthropologique de l'État est une tentative considérablement difficile en Turquie. L'étude de l'administration turque est traditionnellement dominée par les approches juridico-institutionnelles qui ne prennent l'administration publique souvent que comme un phénomène institutionnel. Cette approche qui confère un statut atemporel et extra ou supra politique aux élites étatiques en Turquie, tend à privilégier et à généraliser les particularités d'une période spécifique qui sont souvent prédéfinies selon le climat politique de la période choisie. Qualifier les corps administratifs dans une seule optique prédominée par la « grande politique » du pays, repose sur l'idée de leur homogénéité absolue comme s'ils étaient toujours engagés aux côtés des gouvernements. Or, les grands corps de l'État sont loin d'être assujettis totalement au pouvoir discrétionnaire des gouvernements. Ils disposent d'une marge de liberté dans leur mode d'intériorisation et de mise en application des normes gouvernementales tant en période de changement ou de crise qu'en période routinière. Cette différenciation qui s'opère entre les acteurs et le pouvoir politique s'exprime de manière particulièrement précise dans des conjonctures de changement et de réinstitutionnalisation. Pour en saisir toute la complexité, il convient donc de se défaire des définitions essentialistes et particularistes des corps de la haute administration.

²² Jack Hayward, « Préface », in Pierre Favre *et al.*, *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po « Académique », 2003, p. 17.

Afin de pouvoir le démontrer, nous avons prévu de recourir, dans notre projet initial, à une combinaison de différentes méthodologies pour collecter les données de terrain. La première phase de notre travail fut consacrée à la recherche bibliographique et à la réalisation d'un état des lieux des travaux réalisés autour de la question des réformes de l'administration. Après un effort de lecture historique sur la place et la fonction du préfet en Turquie, un recueil d'informations écrites issues des travaux de recherche et des documents officiels (textes juridiques, rapports soumis au ministère de l'Intérieur, etc.) nous a permis de nous interroger sur le statut bureaucratique et juridique des préfets.

Les difficultés que nous avons eu à obtenir les données socio-démographiques et professionnelles (lieux de naissance, profession des parents, trajectoires de formation et de carrière, etc.) relatifs aux préfets ayant exercé depuis les années 1990, nous ont conduit à nous concentrer uniquement sur les nominations et affectations. Nous avons d'abord préparé une liste exhaustive des nominations et affectations des préfets avec tous les détails révélant les postes d'origine occupés avant l'affectation. Ensuite, nous avons élargi les limites de notre analyse et construit une base de données à partir de l'ensemble des informations sur les nominations et affectations recueillies auprès des préfetures de département tout au long de l'histoire républicaine. Il faut noter que ce type d'informations qui pourrait répondre à la question de la politisation du corps des préfets, n'a jamais été traité de manière exhaustive ni dans les rapports officiels ni dans les recherches académiques. Or, une étude sur les durées de mandat des préfets à partir d'outils statistiques permet de mieux saisir le caractère politique du préfet et son autonomie ou neutralité relative face aux gouvernements. Les résultats de ce travail de constitution de base de données sont présentés en annexe.

Notre recherche comporte également un travail de terrain basé sur des entretiens semi-directifs conduits auprès des représentants territoriaux de l'État et, en particulier, les préfets. Outre ces entretiens, nous avons aussi trouvé l'occasion de consulter certains fonctionnaires et élus locaux qui font partie du système d'action du préfet à l'échelle

départementale. Les entretiens nous permettent d'accéder aux discours et représentations profondément ancrés dans l'esprit collectif des représentants de l'État et de saisir la rationalité propre à l'institution étatique. Il s'agit, toutefois, de discours pluriels qui reconstituent sans cesse ladite rationalité. Cette étude qualitative permet d'interpréter la pluralité des discours qui est souvent négligée et cachée derrière le discours dominant au sein des corps de la haute administration.

Contrairement à notre objectif de départ qui était de constituer un échantillon de préfets en fonction de leur position dans la hiérarchie administrative, mais aussi de la réforme entreprise, nous avons fini par comprendre qu'il fallait mieux être modeste dans le cadre d'un travail touchant aux ramifications de l'appareil étatique dans un pays comme la Turquie où la tradition de la fonction publique dicte le secret. Notre accès au terrain fut extrêmement difficile : les autorisations nécessaires à conduire une recherche ne sont pas accordées à titre individuel, les préfets eux-mêmes n'osent que très rarement à accepter un entretien et lorsqu'ils le font, ils sont particulièrement sélectifs dans le choix de leur interlocuteur. De ce fait, nous avons dû faire quelques révisions dans notre projet de départ dues aux difficultés d'accès à certains préfets qui peuvent se montrer méfiants pour différentes raisons ou dont l'agenda est extrêmement chargé du fait de leur position. Notre participation à la réunion de la Commission spéciale des experts sur les collectivités locales (*Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu*) en tant que membre de la commission qui a eu lieu à Ankara les 2 et 3 novembre 2012 dans le cadre de la préparation du 10^e Plan de développement de la Turquie a, cependant, facilité l'accès au terrain et nous a aidé à nouer certaines relations²³. Nous avons donc pu avancer, après un

²³ En Turquie, les commissions spéciales d'experts fonctionnent comme autant d'arènes participatives dans la phase de préparation des plans de développement. Ces commissions mobilisent des représentants du secteur public et privé, des ONG et des milieux académiques. Dans le cadre des travaux préparatoires du 10^e Plan de développement couvrant la période de 2014 à 2018 initiés par la circulaire du Premier ministre du 5 juin 2012 (n° 2012/14), 66 commissions (dont 20 sont des groupes de travail) ont été formées avec la participation de 3038 membres. Nous avons trouvé la chance de participer aux travaux de la commission des collectivités locales grâce au soutien de l'Institut d'Administration publique de la Turquie et du Moyen-Orient. Pour la version définitive du rapport de la Commission, consultez le site internet du ministère du développement : http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/232/Yerel%20Y%C3%B6netimler_%C3%B6ik.pdf

premier contact avec le terrain, par le coup de références qui nous ont finalement permis de réaliser des entretiens dans 10 départements différents avec 32 représentants territoriaux de l'État dont 7 préfets de département, 8 préfets hors cadre, 2 préfet retraités, 5 préfets adjoints, 3 sous-préfets et 7 autres hauts fonctionnaires faisant partie du corps des représentants territoriaux de l'État, notamment des inspecteurs généraux de l'administration territoriale et des chargés de mission juridiques (la mention aux postes occupés correspond à la date de l'entretien, certains ayant été réaffectés ou révoqués depuis).

Lors de nos rencontres avec nos interviewés, nous avons essayé de respecter une grille d'entretien, mais les entretiens approfondis comportaient souvent un degré considérable de contingence et d'incertitude. Cela était dû au fait que les préfets tentaient de nous donner fréquemment des réponses vagues et faisaient de nombreux commentaires ouverts qui touchaient un très large éventail de sujets. Il nous fallait aussi adopter impérativement un langage formel, parfois ultra-formel, en raison du sentiment d'infériorité que notre interlocuteur nous imposait.

La plupart des entretiens se sont déroulés dans le bureau des préfets. Nous avons souvent été invité à nous asseoir sur l'un des deux fauteuils placés devant leur bureau qui sont en général légèrement moins élevés que celui du préfet, ce qui affichait et renforçait le sentiment de supériorité du préfet face à nous dès le début de l'entretien qui se déroulait, d'ailleurs, dans une ambiance visiblement formelle et distanciée.

Les rendez-vous difficilement accordés pour à peine une quinzaine de minutes se prolongeaient souvent au fur et à mesure que la discussion s'approfondissait. Finalement, il n'y a pas eu d'entretien qui n'a pas dépassé au moins une heure. En particulier, dans deux départements, les préfets nous ont accordé beaucoup plus de temps que la durée prévue de l'entretien et ont tenu à nous faire visiter quelques sites de travaux en cours en dehors de la préfecture ou nous ont invité à déjeuner avec des représentants de la société civile. Ces visites nous ont permis d'observer ces préfets dans

leurs rapports à leurs subordonnés et aux autres acteurs dans leur zone de compétence. Il en va sans dire que c'étaient aussi autant d'occasions pour les préfets eux-mêmes qui en bénéficiaient pour nous exposer leur importance et éventuellement faire passer le même message à leur environnement en affichant un intérêt explicite à la recherche scientifique par notre biais.

Par contre, nous n'avons pas toujours eu la chance de prendre des notes, ce qui nous a obligé à retranscrire plus tard le contenu de l'entretien. La plupart du temps, les téléphones portables ou autres outils électroniques n'étaient pas les bienvenues. Le style du discours restait souvent dans les limites du « politiquement correct » et la méfiance se manifestait clairement dans le choix des mots même si les réponses à nos questions furent souvent excessivement longues. Ceci dit, il était tout de même difficile d'obtenir une réponse précise à la question posée. Les questions de prédilection des préfets interviewés furent celles qui portaient sur leur parcours personnel et professionnel où ils aimaient particulièrement mentionner leur histoire d'ascension sociale alors qu'aux questions d'ordre plus technique comme celles portant sur leur travail quotidien ou les commissions auxquelles ils participaient, ils donnaient des réponses relativement courtes et sans enthousiasme particulier. Les réponses devenaient explicitement évasives lorsqu'une question tendait à toucher un domaine politique.

Considérant que les analyses, pourtant souvent politiques, des réformes proposées par les interviewés étaient souvent loin d'être objectives et la plupart du temps biaisées, les entretiens nous ont servi à déceler des signes importants de subjectivations des préfets, essentiels à notre avis pour saisir la déontologie du métier de préfet. Nous avons bénéficié des analyses détaillées du matériel empirique accumulé essentiellement dans le chapitre 4 à la fois pour décrire l'univers des préfets et comprendre leurs relations afin d'évaluer leur position dans leur système d'action.

Il convient également de noter ici une autre difficulté que nous avons rencontrée lors de notre étude de terrain. Pendant nos entretiens, nous avons donné à nos interlocuteurs la

garantie d'anonymat et de confidentialité. Toutefois, il est évident que l'enjeu de l'anonymat n'est pas très facile à surmonter dans notre cas. C'est dû au fait que, même si les noms des interviewés ne sont pas donnés lors de l'exposé des résultats, les multiples détails qu'ils ont mentionnés ne permettent pas souvent d'assurer leur anonymat, puisque les préfets sont toujours très peu nombreux. De ce fait, nous avons dû éliminer de nombreuses réponses de notre texte final.

L'un des outils que nous avons utilisés pour collecter les données du terrain fut d'observer régulièrement les forums Internet animés et/ou largement utilisés par les corps administratifs. Au cours des entretiens semi-directifs, nous avons également consultés certains représentants territoriaux de l'État comme les sous-préfets ou les préfets hors cadre affectés à l'administration centrale (*merkez valisi*)²⁴ pour mieux comprendre le sens pratique commun aux corps administratifs. Outre ces entretiens, nous avons réalisés des entretiens non-directifs avec certains élus locaux ou les fonctionnaires occupant des postes inférieures conformément à notre objectif de départ qui était d'étudier les préfets dans un système d'action au sein duquel ils agissaient. Pour augmenter la viabilité de l'étude, nous avons également traité les résultats des enquêtes quantitatives déjà réalisées auprès des représentants territoriaux de l'État, notamment par le ministère de l'Intérieur et par leur propre association professionnelle en Turquie (*Türk İdareciler Derneği*)²⁵.

²⁴ En Turquie le « *merkez valisi* » se pose comme un homologue très similaire du « préfet hors cadre » de la France. Principalement, le *merkez valisi* n'est rattaché à aucun département et peut être considéré comme un « préfet sans préfecture ». Cependant, en Turquie, différemment de la France, une personne qui n'a pas déjà effectué une fonction de préfet dans un département ne peut être nommé « préfet hors cadre ». Le *merkez valisi* peut être chargé d'une mission particulière confiée par l'administration centrale ou rester en attente de réaffectation sans fonction attribuée. Mais il continue, dans tous les cas, à garder le titre de « préfet » et à bénéficier des avantages accordés au poste de préfet. Les décrets d'affectation dans les dernières décennies ne mentionnent plus l'intention du gouvernement comme il était le cas dans les anciennes versions qui ont souvent distingué les affectations à l'administration centrale pour des missions particulières et les autres. Dorénavant, nous emploierons le terme de « préfet hors cadre » pour le « *merkez valisi* » sans ignorer les différences entre les deux. Pour plus de détails à ce sujet, cf. *infra* chapitre 2.2.2.

²⁵ Les rapports que j'ai pu établir avec l'Association des Administrateurs de Turquie ont apporté une contribution considérable à ce travail, surtout au niveau de l'accès au terrain et de l'établissement d'un premier contact avec le ministère de l'Intérieur.

Les obstacles n'étaient pas toujours faciles à surmonter. Particulièrement lors du vaste mouvement protestataire de juin 2013 en Turquie (« les événements de Gezi »), ou six mois plus tard, lors de la crise politique déclenchée les 17-25 décembre 2013 par un vaste scandale de corruption, l'hyperpolitisation de la haute administration et la méfiance des fonctionnaires ont interrompu le travail de terrain. Ensuite, les élections municipales et présidentielles de 2014, et les deux élections législatives de 2015 dont la première s'est terminée par la perte de la majorité absolue de l'AKP au Parlement et la deuxième tenue dans un climat de tension extrême a rétabli et consolidé le pouvoir de l'AKP, ont fermé l'accès au terrain pour une certaine période. Les purges qui ont suivies la tentative ratée du coup d'État du 15 juillet 2016 ont également touché le corps préfectoral et mis un terme définitif à notre travail de terrain.

Tout au long de ce travail de recherche, afin de trouver de nouvelles occasions d'observation et d'accès au terrain, nous avons également participé à des réunions professionnelles et aux activités académiques parmi lesquelles les « XXII^e Journées européennes des représentants territoriaux de l'État » mérite une attention particulière. Organisées du 28 au 30 mai 2015 à Istanbul par l'Association européenne de représentants territoriaux de l'État (AERTE) autour de la question de l'avenir de la profession de « représentant territorial de l'État, cette rencontre qui nous a offert l'occasion de prendre contact avec quelques préfets et hauts fonctionnaires dans le contexte de méfiance particulière et de prudence extrême que nous venons de mentionner, a été centrée sur l'échange d'expériences professionnelles entre préfets, gouverneurs, voïvodes, etc. de toute l'Europe²⁶. Notre participation aux journées en tant que chercheur invité par le ministère de l'Intérieur turc, nous a permis d'observer comment tous ces représentants de l'État qui viennent de différents pays parlent de leur métier et de leur avenir.

²⁶ L'AERTE (Association Européenne de Représentants Territoriaux de l'État) a pour objectif de permettre aux représentants territoriaux de l'État des pays européens (qu'ils appartiennent ou non à l'Union européenne) d'échanger leur expérience professionnelle. <http://aerte-asso.org/content/aerte>.

Cette thèse se compose de quatre chapitres qui suivent une logique visant à mettre en évidence la relation entre le préfet en tant qu'acteur et le système politico-administratif turc. Après un effort d'historicisation de la figure du préfet (1^{er} chapitre), nous essayerons de définir le cadre d'action du préfet par une étude approfondie de l'évolution de la base juridique de l'institution préfectorale à travers les Constitutions, les textes de lois ou de règlements en mettant l'accent sur les éléments de stabilité et de changement (2^e chapitre). Nous tenterons ensuite de clarifier la relation entre le système politique et l'institution préfectorale à travers un exposé détaillé des nominations et affectations depuis le début de l'ère républicaine (3^e chapitre). Enfin, en mettant l'accent sur ce que constitue le métier de préfet et sur l'ensemble des éléments nécessaires pour le « sociologiser » tels que l'origine sociale des membres du corps, les représentations et perceptions sociales du métier, l'ethos et les pratiques préfectorales, nous chercherons à resituer le préfet dans le cadre de la décentralisation et à révéler comment le système préfectoral survit dans la complexité croissante du paysage institutionnel de la Turquie (4^e chapitre).

Chapitre 1 : Historiquer la fonction préfectorale en Turquie

Le préfet, dont l'existence est de plus en plus discutée de nos jours, est un acteur clé pour comprendre la tradition administrative turque en raison de sa position dans la structure administrative. Le préfet est un agent d'État particulier qui assume à la fois un rôle traditionnel répondant aux besoins de l'organisation étatique centraliste et unitaire, et un rôle de direction des enjeux publics qui deviennent de plus en plus décentralisés et déterritorialisés. Il faut donc se demander si la position du préfet, tant discutable de nos jours, s'est modifiée ou non au cours de l'histoire, et si oui, sous quelle forme et pour quelles raisons. Ces questions nous semblent aussi incontournables pour saisir la transformation actuelle de cet acteur. Pour mettre en évidence l'histoire du préfet en tant qu'acteur social, il faut examiner les principes fondamentaux de l'organisation territoriale de l'État, ainsi que les processus de modernisation de l'appareil étatique et de création d'un ordre juridique de l'administration publique.

Quand on aborde le préfet en tant que représentant territorial du pouvoir politique dans la province avec toutes les appellations par lesquelles on l'a désigné dans le temps, il est possible de le situer dans un très long récit historique. Notre recherche se limite à la place du préfet dans le système administratif moderne turc qui ne peut pas être évalué indépendamment des réformes et des développements de la dernière période de l'Empire ottoman. Même si on a coutume d'affirmer que la politique d'organisation territoriale de la République a émergé comme une réaction à la période ottomane²⁷, il est bien possible de constater un axe de continuité entre l'émergence du système d'administration civile de la République et la centralisation ottomane dans la période des *Tanzimat* (« réorganisation »). Dans ce contexte, afin de situer historiquement le préfet dans la transformation de l'administration territoriale de l'État ottoman qui s'est réalisée au

²⁷ Nuray Ertürk Keskin, *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi* [L'organisation territoriale de l'État en Turquie], Ankara, Tan Kitabevi, 2009, p. 20.

19^{ème} siècle, ces réformes seront prises comme point de départ dans cette recherche, et les développements avant cette période ne seront mentionnés qu'en fonction de leurs effets spécifiques sur l'équilibre de forces entre le pouvoir central et les pouvoirs périphériques et sur la transformation vécue.

1.1. La remise en cause de la conception de l'État par l'historiographie turque

Avant de passer à l'étude historique, il faut ouvrir une parenthèse sur les tendances que l'on trouve dans des travaux sur l'histoire administrative ottomano-turque et qui nous empêchent de traiter l'organisation étatique dans l'intégralité des relations socioéconomiques dans lesquelles elle s'est structurée. Nous rencontrons d'importantes différences d'interprétation concernant la transformation qui s'étend surtout aux deux derniers siècles de l'Empire ottoman et qui a eu des effets évidents sur la structure administrative et politique de nos jours. A l'origine de ces différences, il y a des suppositions qui divergent sur les raisons du changement plutôt que sa gestion et son extension. Le point principal de divergence dans la littérature concernée nous permet de distinguer les approches qui cherchent la source du changement chez les acteurs et dans les processus externes à la société. Si l'école de modernisation a eu des effets sur l'historiographie ottomano-turque, les approches qui cherchent la raison du changement de l'État ottoman non dans la transformation de la société ottomane, mais dans les divers facteurs externes, y ont eu aussi deux effets considérables : ainsi, le changement est expliqué par l'impérialisme, c'est-à-dire par une causalité externe à la société ottomane, et comme une action par-le-haut, réalisée inévitablement comme le fruit du changement de mentalité d'un groupe d'élites qui a dirigé ce processus²⁸. Puisque cette controverse historiographique autour de l'appréhension de l'État et de ses représentants concerne

²⁸ Se focalisant sur les effets de l'octroi d'un nouvel ordre à la structure administrative dans la perspective fondamentale de centralisation dans la période de transition de l'État ottoman à la République, le travail d'Önen et Reyhan présente une analyse critique et compréhensive sur cette littérature : Nizam Önen et Cenk Reyhan, *Mülkten Ülkeye Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)* [Du territoire au pays, la transformation de l'administration territoriale en Turquie (1839-1929)], İstanbul, İletişim Yayınları, 2011, pp. 18-19.

directement le lieu où le préfet est positionné dans les débats à la fois politiques et académiques, nous devons nous y attarder un peu pour en connaître les tenants et les aboutissants.

Il est possible de regrouper les approches qui considèrent la société ottomane comme une forme sociale qui ne possède pas en elle-même les dynamiques du changement, c'est-à-dire comme une forme sous-développée, sous le titre d' « approches *mainstream* ». Il n'est pas question, dans cette thèse, de faire une critique longue et prétentieuse de ces approches traditionnelles qui considèrent le changement dans l'État ottoman comme un mouvement de renouvellement mis en pratique par un groupe d'élites étatiques qui ont eu la volonté de restaurer l'État après avoir remarqué que le sous-développement ou le retard de l'Empire était dû aux exigences de l'Occident développé. Toutefois, si on définit l'effet de la transformation sociale sur les changements dans l'organisation étatique comme un fait « négligeable », il devient inévitable de se heurter à des obstacles pour saisir non seulement le changement, mais l'organisation étatique elle-même. Même s'il n'est pas possible de nier les effets des facteurs externes sur le changement vécu, nous devons admettre que la transformation de l'État ottoman a été nourrie par des dynamiques compliquées et multidirectionnelles qui ne peuvent pas y être réduites. Les approches qui ont négligé cette réalité ont ainsi introduit dans les travaux des sciences sociales turques une fiction d'État et de société qui possède elle-même des caractéristiques essentialistes.

Lorsqu'on envisage le sujet dans cette perspective, l'existence d'un centre (politique) fort apparaît d'emblée comme un point essentiel de l'historiographie ottomano-turque. Certains défenseurs de cette approche qui domine aussi les études d'histoire administrative, soulignent la formation d'un État fort en l'absence de la société civile, et méthodologiquement, ils appuient leur assertion sur l'unicité de l'État ottomano-turc²⁹. Ce qui constitue le fondement de ces approches est d'avoir imaginé un centre qui n'a pu

²⁹ İlkey Yılmaz, « Osmanlı – Türk Tarih Yazımındaki Temel Eğilimler ve Eleştiriler Çerçevesinde Bürokrasiye Yaklaşım Biçimleri » [Aperçu des approches à la bureaucratie dans le cadre des principales tendances et critiques dans l'historiographie ottomane et turque], *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, 11(21), 2012, p. 120.

pénétrer la société, mais qui est pourtant très fort, voire tout-puissant. Şerif Mardin qui présente l'opposition centre-périphérie comme un modèle clé pour expliquer le système politique ottomano-turque, affirme qu'il y avait, dès le début, un hiatus entre les forces qui formaient l'État et la société ottomane. Ce hiatus qui se manifestait à la fois dans une logique de confrontation et d'intégration, est demeuré le clivage social le plus important malgré les réformes pro-centristes, même après la construction de l'État-nation suivant la désagrégation de l'Empire. Pour Mardin, étant donné qu'il n'y avait pas, jusqu'au début du processus de modernisation au 19^e siècle, de forces féodales dans la société ottomane qui réclamaient une part du pouvoir comme en Occident, cette dichotomie s'est mise en lumière plutôt comme « une confrontation unidimensionnelle entre le centre et la périphérie. Par conséquent, ni une société civile forte, ni de mécanismes intermédiaires et de médiateurs n'ont pu émerger, alors qu'en même temps les liens entre l'administration centrale et les pouvoirs périphériques sont restés lâches et qu'une organisation étatique suffisamment bien articulée n'a pu se développer »³⁰.

Selon la perspective de ce paradigme *mainstream*, l'opposition entre le centre et la périphérie qui se reproduit sans cesse rend le « centre » à la fois l'unique arène de la politique et son véritable sujet, du fait que les pouvoirs périphériques n'ont pas pu devenir des sujets politiques effectifs. Les positions des préfets et des administrateurs de province qui s'affrontent toujours aux pouvoirs périphériques, serviront aussi d'indicateurs importants pour évaluer à quel point la relation réelle entre le centre et la périphérie s'accorde avec cette supposition. Assez controversée, cette supposition constitue aussi le fondement de la conceptualisation de l'« État fort » qui est fréquemment utilisée dans la littérature spécialisée dans ce domaine. Il est possible de dire que cette notion a été développée et utilisée au sein d'un univers des sens qui s'est structuré dans le domaine des sciences sociales en Turquie autour des concepts de patrimonialisme et de despotisme oriental. Le point de départ de ceux qui parlent d'une tradition étatique [forte] pour la société ottomano-turque est la fiction d'un pouvoir

³⁰ Şerif Mardin, « Center-Periphery Relations : A Key to Turkish Politics ? », *Daedalus*, 102 (1), 1973, pp. 169-170.

étatique fort face à l'organisation faible de la société comme nous venons de souligner. L'image de l'État fort est plutôt créée à travers l'affirmation de la domination absolue du pouvoir central sur la société et du fossé qui le sépare de la société. Bien qu'il y ait des différences importantes entre elles, les études qui se basent sur cette image ont toutes souligné que la tradition étatique ottomano-turque s'est développée d'une manière différente de l'idéaltype d'État-nation occidental³¹. La définition de l'État patrimonial ou celle de l'État despotique sont nées comme une expression de cette différence.

L'État patrimonial qui se base, au sens plus général, sur l'autorité absolue du souverain au niveau administratif et sur une organisation qui se forme en fonction de ses préférences personnelles, est un outil utilisé pour désigner non seulement l'État ottoman, mais aussi la République qui est considérée comme s'inscrivant dans sa continuité³². Qu'elles soient structurées autour du concept de despotisme oriental ou de mode de production asiatique, ou encore de patrimonialisme, les explications qui soulignent la différence et la spécificité de la société ottomano-turque par rapport à l'Occident ont donné naissance au développement d'un imaginaire autour du pouvoir d'État qui est indépendant de la réalité matérielle de la société et, de ce fait, ahistorique. Dans ces approches, il s'agit de tenir compte de la position inchangeable qui est attribuée à l'État vis-à-vis de la société, plutôt que de l'autorité absolue qu'il possède dans tous les domaines de la vie sociale. Car la contradiction fondamentale est toujours présentée comme étant entre la société et ceux qui disposent du pouvoir d'État. Alors que l'autorité ottomane y est décrite comme étant totalement incarnée dans la personnalité du souverain, les défenseurs de cette même tradition ont cherché l'origine de cette

³¹ Dans les années 1960, de telles approches ont connu une popularité dans les milieux de gauche, notamment autour du concept de mode de production asiatique et de l'origine des clivages politico-idéologiques entre les défenseurs de la Révolution nationale démocratique ou de la Révolution socialiste, malgré les différences de registre qui ont pu exister entre ces divers groupes, ce qui les a d'ailleurs amené à s'affronter violemment dans le cadre des débats et des mobilisations. La question principale pour les milieux de gauche était "de savoir si l'histoire ottomane et turque devait être étudiée en termes de "lutte de classes" et de "domination de classe" ou en termes d'un État tout puissant constituant lui-même une classe indépendante et coupée de la société civile ». Pour plus de détail, voir Ragıp Ege, « Pertinence et limites du concept de « mode de production asiatique » appliqué à l'espace ottoman », *Anatoli* [En ligne], 5 | 2014, mis en ligne le 01 août 2016, consulté le 15 mai 2017. URL : <http://anatoli.revues.org/337>.

³² Demet Dinler, *op. cit.*, p. 19.

autorité dans la période républicaine dans la classe des dirigeants qui se sont identifiés aux intérêts de l'État. Cette approche a inévitablement attribué une identité de classe et un rôle politique aux serviteurs de l'État au-delà de leur fonction dans l'organisation étatique.

La conclusion à laquelle aboutissent ces approches qui mettent l'accent sur la différence et la spécificité du modèle ottoman-turc par rapport aux sociétés occidentales est qu'un processus de dépatrimonialisation au sens réel n'est jamais vécu. Dans cette perspective, même si la modernisation a imposé une rationalisation et une bureaucratisation progressive dans l'organisation étatique et qu'elle a engendré une structure administrative plus développée, la continuité mentale des acteurs/élites étatiques qui « chosifient » la société aurait eu comme conséquence la reproduction du mode d'administration patrimoniale. Ce phénomène est en général abordé autour du concept de néopatrimonialisme. Différemment du patrimonialisme traditionnel au sens wébérien du terme, le néopatrimonialisme est un phénomène moderne qui accompagne l'organisation étatique moderne et dans lequel la domination politique est mise en pratique à travers une structure bureaucratique³³. L'affirmation principale de ceux qui défendent cette approche est que, dans le processus de passage de l'État ottoman vers l'État-nation, les pouvoirs et les ressources que possédait le sultan tout puissant ont été accaparées par « les sommets de l'État ». En ce sens, on peut imaginer que la définition de l'État fort, qui est mise en circulation dans la littérature pour définir les États ottoman et turc conformément à une « conception de l'État pensé tel un corps unifié fortement différencié de la société, le construit comme un acteur dominant les relations sociales, capable d'imposer ses règlements à une société passive et inorganisée »³⁴.

³³ Shmuel Noah Eisenstadt, *Traditional patrimonialism and modern neopatrimonialism*, California, Sage Publications, 1973

³⁴ Benjamin Gourisse, « Ordonner et transiger : l'action publique au concret dans l'Empire ottoman et en Turquie », in Marc Aymes, Benjamin Gourisse, Élise Massicard (dir.), *L'art de l'État en Turquie. Arrangements de l'action publique de la fin de l'Empire ottoman à nos jours*, Paris, Karthala, 2013, p. 13.

Les études classiques qui définissent les États qui se sont dotés de différentes structures et apparences selon les particularités des processus d'émergence de l'État moderne comme des États « forts » ou « faibles »³⁵, prennent comme point de départ l'autonomie de l'État face aux autres agents sociaux. Cette typologie est basée sur l'émergence d'un État différencié, institutionnalisé et centralisé dans le processus de sortie du féodalisme. Selon cette logique, autant les pouvoirs locaux centrifuges sont nombreux et effectifs, et le contexte défavorable à la réalisation de l'intégrité territoriale et la mise en œuvre de l'intérêt général, autant l'organisation de l'État moderne émergent doit être « forte ». Dans ce tableau, l'État en France apparaît comme le symbole de l'État fort tandis que la Royaume-Uni et les États-Unis sont considérés comme des exemples d'État faible. Toutefois, dans la définition de l'État fort, lorsqu'on évalue la position de l'organisation étatique par rapport aux autres sujets sociaux, le point de départ n'est pas les détenteurs du pouvoir qui sont aliénés à la société, mais ceux qui s'en sont différenciés. En ce sens, on peut parler d'un certain déplacement sémantique de l'utilisation de ce concept dans les milieux des sciences sociales turcs. Ceux qui défendent la thèse de l'État fort pour le cas de la Turquie, partent de l'idée d'un centre qui n'a point pénétré la périphérie, plutôt que celle d'un centre qui s'est différencié de la périphérie mais qui agit au nom d'elle. Par conséquent, il est bien possible que les régimes absolutistes ou les dictatures soient considérés comme des exemples d'État fort puisqu'ils sont dotés d'une autonomie totale par rapport à la société. Ceci dit, l'autonomie que possède l'État quand il prend des décisions au nom de la société ne garantit pas une légitimité et une force de représentation de l'intérêt général pour ces décisions et actions. Chez Birnbaum, on voit que l'État fort fait « figure paradoxalement de 'main invisible' institutionnalisée qui parviendrait, précisément grâce à son éloignement à l'égard de toutes les périphéries, à imposer l'intérêt général à partir d'une politique universaliste mise en œuvre par des fonctionnaires peu enclins à sacrifier aux nécessités de satisfaire les intérêts particularistes »³⁶. L'utilisation du terme « main invisible » peut, ici, renvoyer à un

³⁵ Voir notamment, J. P. Nettl, « The State as a Conceptual Variable », *World Politics*, vol.20, n° 4, 1968, pp.559-592 ; Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, « Sociologie de l'État Revisitée », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°140, 1979, pp. 189-203.

³⁶ Pierre Birnbaum, *op. cit.*, 1985, p. 985.

processus où l'intérêt général n'est pas imposé à la société par un mécanisme de coercition politique. Nous pouvons penser, par conséquent, que l'État fort a, au moins en Occident, une légitimité qui « naturalise » son action lorsqu'il agit au nom de la société toute entière.

Se référant comme Birnbaum aux travaux de Nettl, Metin Heper utilise le terme d'« État transcendant »³⁷ comme l'équivalent du concept d'« État fort » dans l'édition turque de son ouvrage où il évoque l'existence d'une tradition étatique formée autour de ce concept pour le modèle ottomano-turc. Affirmant qu'il avait été faussement critiqué parce que le concept avait été confondu avec celui d'« État effectif » même s'il avait utilisé le qualificatif « fort » pour accentuer le contrôle des élites étatiques sur les élites politiques, Heper explique qu'il a préféré le terme « transcendant » dans l'édition turque justement pour éviter ce genre de problèmes d'interprétation. En utilisant le terme « transcendant » qui veut également dire « contenant tout », il se réfère à un État qui n'accorde guère d'espace d'existence aux intérêts privés lorsqu'on tâche d'empêcher que l'intérêt commun soit négligé³⁸. En partant de ce point, nous pouvons dire que la main de l'État turc fut toujours plus visible et plus directe. Prenant la Turquie comme un exemple de société qui a voulu construire un État fort et différencié, Birnbaum définit l'effort de « différenciation » comme l'élément fondamental de la modernisation turque tandis que pour lui, cet effort de différenciation qui n'a jamais pu être mené à son terme, « sous-estimait le poids de la religion »³⁹. Ce qui pousse Birnbaum à faire ce commentaire est aussi bien les travaux de Mardin et Heper auxquels il se réfère que sa propre interprétation selon laquelle le regain d'influence des références religieuses et la remise en question du caractère universaliste de l'État au cours des années constituent un processus de « dédifférenciation ».

³⁷ Metin Heper, *op. cit.*, 1985.

³⁸ Metin Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği* [La tradition d'État en Turquie], İstanbul, Doğu Batı Yayınları, 2006.

³⁹ Pierre Birnbaum, *op. cit.*, 1985, p. 991.

De nos jours, plusieurs concepts traditionnels de la sociologie de l'État, notamment l'idée de « différenciation », sont traités de manière critique et ces deux visions archétypales de l'État construites selon la faiblesse ou la force au regard d'une « société civile » sont simultanément remises en cause⁴⁰. Il est possible d'énumérer de nombreuses nouvelles contributions qui tâchent de démontrer que l'État aux États-Unis ou au Royaume-Uni est plus fort que ce que l'on a considéré ou qu'il est faible en France. Concernant l'historiographie ottomano-turque, il faudrait aussi souligner un autre point. Les efforts d'adapter de manière inattentive à l'histoire ottomano-turque les concepts modernes de sociologie, surtout ceux de modernisation, nationalisation et sécularisation, donnent fréquemment lieu à des interprétations téléologiques et positivistes concernant les processus d'institutionnalisation et finissent par définir l'État comme l'acteur principal qui fait l'histoire, alors que l'on cherche en vain la société et l'organisation sociale à l'intérieur des limites des structures formelles⁴¹. De nombreuses études réalisées dans le cadre de divers courants des sciences sociales (notamment, les études postcoloniales et subalternes, la micro-histoire ou l'histoire « par le bas ») qui traitent des processus de naissance de l'État-nation et de modernisation sans sous-estimer l'autonomie de la société par rapport à l'État et à son agencement, ont remis, par la suite, en question ces approches et raisonnements dominants.

Certains travaux récents qui étudient la société ottomane et son processus de modernisation « par le bas », nous offrent de nouveaux points de vue et de nouvelles interprétations qui montrent que la réalité sociale peut être bien différente de ces descriptions. Jean-François Bayart défend l'idée que « L'Empire ottoman ne régnait pas sur une "société civile" que Gramsci aurait pu qualifier de "primitive et gélatineuse", loin s'en faut. Cette dernière était remarquablement différenciée et largement autonome, contrairement à ce que prétend le mythe du "despotisme oriental" ou du

⁴⁰ Sarah Gensburger, "Contributions historiennes au renouveau de la sociologie de l'État. Regards croisés franco-américains", *Revue française de sociologie*, 52(3), 2011, p. 582.

⁴¹ Abdülhamid Kırmızı, « Rulers of the Provincial Empire : Ottoman Governors and the Administration of Provinces, 1895-1908. », Ph.D. Thesis, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi, 2005, pp. 10-11.

"patrimonialisme bureaucratique" »⁴². Il est vrai que beaucoup de détails sont exclus d'une approche qui affirme l'existence d'une organisation étatique qui n'accorde guère de place à la société civile et qui empêche la rencontre et l'expression des intérêts privés, ainsi que celle d'une « classe » de fonctionnaires/ bureaucrates qui se considère en dehors et au-dessus de toute sorte d'intérêts privés dans la société. Les administrateurs de province nous offrent un objet très riche pour déterminer à quel point le centre possède cette puissance absolue qui lui est attribuée et à quel niveau les pouvoirs et les intérêts périphériques affectent la politique et les décisions centrales. D'autre part, examiner de plus près les administrateurs de province et les préfets peut être une occasion, non seulement pour mettre en évidence, dans une certaine mesure, comment les approches qui voient l'État comme l'acteur véritable de l'histoire ignorent la société, mais aussi pour voir ce que négligent les approches étatistes qui tendent à considérer l'État comme une structure homogène qui ne serait qu'une construction institutionnelle dans le centre.

1.2. Le contrôle politique du territoire dans l'Empire ottoman avant les *Tanzimat*

L'organisation étatique ottomane, de l'époque de la fondation de l'État au sens moderne du terme jusqu'à la veille des réformes du 19^{ème} siècle, était surtout marquée par une quête de domination où le sultan calife, à travers ses bureaucrates ayant le statut de *kul* (serviteur du sultan), ne permettait guère l'organisation de la société autour d'intérêts privés. Cenk Reyhan s'interroge sur le degré de mise en pratique de la description idéalisée de cette situation dans laquelle toute sorte de relations individuelles et publiques étaient dominées par l'État ottoman qui visait un centralisme administratif et politique à travers le système de *timar* au niveau spatial (horizontal) et à travers le système de *kul* au niveau sociétal (vertical). Il discute les fondements du centralisme de l'organisation sociale ottomane qui ne peuvent pas être réduits aux politiques coercitives du pouvoir politique et qui relèvent aussi du consentement populaire. Pour Reyhan, il

⁴² Jean-François Bayart, *L'Islam républicain*. Ankara, Téhéran, Dakar., Paris, Albin Michel, 2010, p. 109.

s'agissait d'une volonté d'étendre la politique hégémonique du pouvoir politique tant par les outils de répression de l'État que par les outils idéologiques et il existait, de ce fait, une quête de persuasion et de consensus permanente dans laquelle divers médiateurs se relayaient.⁴³

Dans la société ottomane où le moyen de production principal était la terre, le contrôle sur cette dernière était la principale priorité de l'État. L'autorité de l'État sur la terre était liée au contrôle permanent sur la propriété de la terre et sur les familles ayant une influence dans la province. Symboles de la quête de centralisme sur les axes à la fois horizontale et verticale, les systèmes de *timar* et de *kul* figurent aussi parmi les institutions de base de l'organisation sociale ottomane. Toutefois, selon İlber Ortaylı, il ne faudrait pas avoir de jugements exagérés à propos de ces systèmes, ni les considérer comme des produits d'une préférence entièrement consciente ou comme des institutions uniques spécifiques à l'Empire ottoman. Pour Ortaylı, de telles institutions peuvent également être observées dans d'autres empires traditionnels. Le *timar* en tant que système ayant des buts financiers, administratifs et militaires dans lequel les revenus d'impôt sont entièrement ou en partie transférés à un officier sous le titre *dirlik* en échange de certains services, est un mode de partage d'autorité auquel l'État traditionnel se réfère, soit faute d'outils de contrôle technologiques, soit en raison de l'insuffisance quantitative et qualitative de la bureaucratie⁴⁴. Ce partage d'autorité ressemble aux modes d'administration indirecte par l'usage d'intermédiaires privés des sociétés féodales qu'évoque Weber en utilisant le concept de « décharge »⁴⁵. Quant au système

⁴³ Cenk Reyhan, *Osmanlı'da Kapitalizmin Kökenleri : Kent-Kapitalizm İlişkisi Üzerine Tarihsel-Sosyolojik Bir Çözümleme* [Les origines du capitalisme dans l'Empire ottoman : une analyse historico-politique sur les rapports entre la ville et le capitalisme], İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008, pp. 94-100.

⁴⁴ İlber Ortaylı, *Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi* [L'histoire de l'organisation étatique et de l'administration turques], Ankara, Cedit Neşriyat, 2010, p. 124.

⁴⁵ Ce concept utilisé par Weber pour les sociétés féodales n'ayant pas et ne pouvant pas établir d'appareil bureaucratique, qualifiait le besoin éprouvé à l'égard des interventions indirectes des intermédiaires privés pour l'exercice du pouvoir. Voir, M. Weber, *Histoire économique. Esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*, Paris, Gallimard, Bibliothèque des Sciences humaines, 1991 (1923 pour l'édition originale). Nous empruntons ce terme à Béatrice Hibou : voir, Béatrice Hibou (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, « Collection Recherches internationales », 1999.

de *kapıkulu*, il eut une vie relativement courte dans l'histoire ottomane dans son schéma classique et n'a pas pu constituer le point de focalisation du pouvoir⁴⁶. Mais du fait que les fonctions militaires et administratives avaient été accordées aux *kuls* provenant du système de *devchirmé* (ramassage), l'aristocratie et les éléments féodaux dans la province n'ont pas pu avoir un contrôle sur la terre, ni établir un vrai pouvoir autonome. Cette structure fut durable pour un certain temps du fait que les *kuls* « devchirmé » qui voulaient toucher les *tumars* les plus attrayants ont dû soutenir le renforcement de l'État central. Cependant, « l'aristocratie de *kul* » qui était arrivée à occuper des fonctions importantes (comme vizir, garde-rôle, *kazasker*, beyler-bey, sandjak-bey) dans cette structure, a commencé, à partir du 17^{ème} siècle, à s'emparer de certaines ressources sociales dans le centre et dans la province et à représenter les intérêts (de classe) privés différenciés des intérêts de l'État auquel elle s'était identifiée auparavant⁴⁷. Non seulement la transformation de ces agents en acteurs locaux considérés auparavant comme garants de la structure centraliste, mais aussi, dans le même temps, le renforcement en nombre et en puissance de différents acteurs du pouvoir local dans la province et l'émergence de nouveaux rôles administratifs et politiques que ces acteurs arrivèrent à assumer, ont largement secoué la position privilégiée des *kuls* dans l'appareil d'État. Ce chapitre qui a pour but d'historiciser les efforts déployés par l'État pour asseoir son contrôle sur la terre dans la période de transition de l'Empire à la République, se focalise sur les dynamiques (parallèles au développement social déjà mentionné) de positionnement des préfets en tant que représentants du gouvernement central dans la province, le transfert des rôles centraux aux acteurs qui ont une influence locale – y compris les préfets –, et les conséquences de ces processus.

Les principes et les orientations de l'organisation administrative de l'État ottoman dans la période qui précède les réformes des *Tanzimat* sont en dehors du contenu de cette thèse et nous n'avons pas le but de mettre en lumière un tableau complet concernant

⁴⁶ İlber Ortaylı, *op.cit.*, 2010, p. 209.

⁴⁷ Nuray Ertürk Keskin, *op. cit.*, 2009, pp. 55-59.

ladite période. Cependant, pour mieux comprendre la période des *Tanzimat* où les efforts de centralisation furent déterminants, ainsi que l'héritage légué à la République par cette période, il faut bien saisir un point concernant la participation des souverains locaux à la direction du pays. En effet, même si le centralisme administratif qu'on essayait d'installer dans le système étatique ottoman au 19^{ème} siècle avait le souci d'empêcher le renforcement des forces locales qui secouaient et menaçaient l'autorité de l'État central, ces dernières n'étaient toutefois pas des acteurs émergés subitement en raison d'une lacune résultant de la faillite de l'approche centraliste. C'était, en fait, toujours l'aristocratie locale qui régnait essentiellement dans la province si l'on tient compte du fait que « même aux 15^{ème} et 16^{ème} siècles, le *beyler-bey* et le *sandjak-bey*, qui n'étaient en fait que des coordinateurs, étaient représentés par ceux qui avaient une influence locale, comme *voïvode*, *âyân*, *kadı* régent, ou *soubachi*, dans les sous-unités plus petites »⁴⁸. Par « *eşraf* » et « *âyân* » (nobles et notables) qui renvoient à des statuts ayant une influence locale, nous entendons donc également les bureaucrates provinciaux qui étaient des extensions de l'administration centrale. En ce sens, les termes « *eşraf* » et « *âyân* » désignent tous les souverains locaux qui se trouvent entre le centre et la province et qui ne sont pas homogènes de par leur origine⁴⁹. C'est la raison pour laquelle le système d'*âyân* a engendré une structure qui ne peut pas être ignorée quand on traite de l'administration provinciale et qui crée une configuration institutionnelle très étendue dans laquelle s'incarne la quête de l'auto-légitimation de l'État, ce qui en a fait une part inséparable de l'administration du pays.

⁴⁸ İlber Ortaylı, *op.cit.*, 2010, p. 357.

⁴⁹ Nuray Ertürk Keskin, *op. cit.*, 2009, p. 60; Cenk Reyhan, *op. cit.*, p. 97.

Le découpage administratif et les gouverneurs avant les Tanzimat

Il ne serait pas erroné d'affirmer que, dans l'État ottoman à l'ère classique, il existait une quête d'équilibre à la fois au niveau de l'organisation centrale et de l'organisation provinciale, et qu'avait été adopté un modèle qui l'aurait garanti. Dans l'organisation centrale, une séparation fonctionnelle entre les domaines exécutif, judiciaire et financier avait été effectuée afin d'empêcher qu'il soit établi une supériorité par l'un de ces trois offices sur les autres. Parallèlement, il est possible d'observer les conséquences d'une tendance similaire dans l'organisation provinciale. Par exemple, la quête d'une sorte d'équilibre est démontrée par la relation supplétive et en même temps limitative qui se trouve entre le *bey* qui représente le pouvoir exécutif du sultan dans les unités de *beylerbeyilik* et de *sandjak*, et le *kadı* qui représente le pouvoir judiciaire au niveau de la sous-préfecture et qui, étant directement lié au sultan, est indépendant dans ses jugements. Selon ce modèle, le *bey* ne peut punir personne sans le jugement du *kadı*, alors que le *kadı* ne peut faire appliquer son jugement sans le pouvoir du *bey*⁵⁰.

Quand nous observons l'organisation administrative du gouvernement du pays, nous voyons que l'unité administrative la plus grande était le *beylerbeyilik/eyalet*⁵¹ sous la direction d'un *beyler-bey*. Les *beylerbeyilik* étaient constitués des unités administratives qu'on appelait *sandjak* ou *livâ* qui étaient sous l'administration de *sandjak-bey*. Au cours de l'évolution de la formation sociale ottomane, d'abord le niveau de *sandjak*, et ensuite celui de *beylerbeyilik* a gagné de l'importance dans l'organisation administrative⁵². Mais dans la logique organisationnelle de l'administration provinciale ottomane, l'unité

⁵⁰ Cenk Reyhan, *op.cit.*, p. 104.

⁵¹ C'est à partir de la seconde moitié du 16^{ème} siècle que le terme « *eyalet* » qui vient du mot arabe *iyālah* et qui veut dire « conduite, exécution » a commencé à être utilisé officiellement pour le *beylerbeyilik*. On voit aussi dans quelques textes le terme « *vilayet* » qui n'implique pas une qualification spécifique pour ce type d'unité administrative et qui pouvait être utilisé pour n'importe quelle unité administrative, qu'elle soit petite ou grande. En 1591, le mot *eyalet* est officiellement adopté pour cette unité, et l'expression *beylerbeyilik* a continué à être utilisée pour désigner la position d'un *beyler-bey*. Halil İnalçık, « Eyalet », *İslam Ansiklopedisi*, vol. 11, 1995, pp. 548-550.

⁵² Nuray Ertürk Keskin, *op. cit.*, 2009, p. 88.

fondamentale fut le *sandjak*⁵³, et ce, surtout jusqu'au 19^{ème} siècle⁵⁴. Et les *beyler-beys* eux-mêmes se sont établis dans les *sandjaks* centraux qu'on appelait « *sandjak de pacha* ». Bien que le *sandjak* fût l'unité fondamentale de division administrative dans la période d'expansion de l'Empire, un besoin est apparu pour contrôler les *sandjaks* dont le nombre avait augmenté avec les conquêtes de la Roumélie à partir de la deuxième moitié du 14^{ème} siècle. Après que Mourad 1^{er} eut nommé son mentor Şahin Pacha comme commandant des *beys* en Roumélie, et qu'ensuite, Bayezid 1^{er} eut laissé Kara Timurtaş Pacha comme *beyler-bey* en Anatolie pour un but similaire quand il a dû passer en Roumélie, la conséquence fut la division de l'État en deux grandes parties administratives en prenant les détroits du Bosphore et des Dardanelles comme ligne de partage : c'est ainsi que les *beylerbeyilik* de Roumélie et d'Anatolie sont nés. Apportant une nouveauté à la structure administrative de l'État, cette institutionnalisation est devenue un mécanisme de contrôle utilisé pour diriger les territoires élargissants de l'empire et gérer les problèmes de plus en plus nombreux dans l'organisation provinciale ottomane. C'est pour cette raison qu'il faut considérer les *beylerbeyilik/eyalet* dans l'administration ottomane comme une unité de contrôle plutôt qu'une organisation administrative d'ordre supérieur⁵⁵.

Le régime foncier fut toujours déterminant dans la division administrative et territoriale de l'État ottoman. Dans cette perspective, nous pouvons dire qu'à la fois l'unité de *beylerbeyilik/eyalet* et celle de *sandjak* ont été formées dans le cadre du système de *dirlilik* (concorde). Les besoins financiers, administratifs et militaires de l'État qui ont évolué avec le temps ont imposé quelques modifications dans l'étendue et la nature de

⁵³ Le terme *sandjak* n'était pas utilisé pour désigner une unité administrative dans la période de genèse de l'Empire ottoman. Ce sont plutôt des termes comme *subaşılık* ou *vilayet* qui étaient utilisés pour désigner des découpages administratifs, alors que le mot *sandjak* renvoyait à l'organisation militaire. C'est à partir du 15^{ème} siècle qu'il a revêtu le sens de « région administrative » à côté de sa signification militaire qui voulait dire « direction et commande ». Il était utilisé pour qualifier soit le *dirlilik* qui désignait une troupe militaire d'une tranche de revenu spécifique dans le système *tumar*, soit la région où se trouvaient les soldats timariotes liés à ce *sandjak*. Avec le temps, le premier sens fut progressivement abandonné pour laisser sa place au sens d'unité administrative qualifiant la région sous la direction du *sandjak-bey* qui était lui-même lié à l'*eyalet*. İlhan Şahin, « Sancak », *İslam Ansiklopedisi*, vol. 36, 2009, pp.97-99.

⁵⁴ İlber Ortaylı, *op.cit.*, 2010 ; Halil İnalçık, *op.cit.*, 1995 ; İlhan Şahin, *op.cit.*, 2009.

⁵⁵ İlber Ortaylı, *op.cit.*, 2010, p. 251 ; İlhan Şahin, *op.cit.*, 2009, p. 98.

cette division administrative. Au plus petit niveau des échelons administratifs, nous voyons, par exemple, que les sandjaks sont constitués de districts (*kaza*) et de sous-districts (*nahiye*). C'est seulement à partir du 16^{ème} siècle que ces derniers, qui étaient plutôt de petites unités auparavant, ont acquis un caractère administratif plus marqué. Au sens général, le *kaza* désigne le domaine où le *kadı* exerce ses compétences et où le tribunal est fondé. En ce sens, il a la qualité d'une unité juridique plutôt qu'une unité administrative. Quant aux *nahiye*, ils peuvent être considérés comme de petites unités géographiques émergées lors de l'établissement du système de *dirlik/timar*. Les unités de *kaza* et de *nahiye* possèdent donc des caractéristiques à la fois militaires et juridiques qui sont complémentaires⁵⁶. Les villages qui constituent les *nahiye* sont aussi constitués de diverses zones d'impôt qui peuvent être des *timar* libres (les *has* du sultan et les *vakf* du sultan et du vizir ; les *has* et les *zeamet* des hauts fonctionnaires et soldats, ou des hauts administrateurs comme les *beyler-beys*, *sandjak-beys*, les *nişancı*, les trésoriers, les secrétaires de *divan*, les sergents, les *çeribaşı*, les *subaşı*, les *dizdar*) ou des *timar* non-libres (*timar* de *sipahi*). Cette division administrative que nous décrivons ici de manière trop générale, nous donne une vue générale sur l'organisation de l'État sur le territoire.

Concernant le régime foncier et la division administrative, le premier point à souligner est le fait que les administrateurs dirigeant les unités administratives principales du pays, c'est-à-dire les *beyler-beys* et les *sandjak-beys* exerçaient leurs fonctions administratives en se servant des possesseurs de *timar* et de *zeamet*⁵⁷. Responsables de l'administration des *kaza*, les *soubachi* eux-mêmes étaient des possesseurs de *timar* libre et c'est en raison de cette qualité qu'ils étaient également qualifiés de *zaim*⁵⁸. Les fonctions principales des administrateurs provinciaux auxquels des régions d'impôt de tailles diverses étaient confiées, étaient d'assurer la sécurité et de créer une force militaire qui

⁵⁶ Le fait que les cahiers *tahrir* prennent comme base le *kaza* et non le *nahiye* (puisque ce dernier était conçu pour désigner le fonctionnement du système *timar*) est un indicateur de cette relation entre le *kaza* qui est le domaine d'autorité du *kadı* et le *nahiye* qui se trouve en son sein en tant qu'unité militaire. İlhan Şahin, « Nahiye », *İslam Ansiklopedisi*, vol. 32, p. 307.

⁵⁷ İsmet Giritli, *Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli* [Organisation et personnel de l'administration territoriale], İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1975, p. 41.

⁵⁸ Mücteba İlgürel, « Subaşı », *İslam Ansiklopedisi*, vol.37, 2009, p. 447.

constituait l'échine de l'armée ottomane. L'administration provinciale ottomane se basait donc sur un mécanisme protecteur qui assurait l'ordre public et qui levait l'impôt pour le faire. Les administrateurs provinciaux étaient alors des commandants militaires plutôt que des gouverneurs civils⁵⁹. Même s'il est possible de parler d'un ordre hiérarchique qui aligne le *beyler-bey*, le *sandjak-bey*, les *soubachi* et les *sipahi timariotes*, il s'agit là d'une hiérarchie militaire plutôt qu'une centralisation administrative.

Au lieu d'évaluer le régime de la propriété foncière publique (dit « *mirî* ») de l'État ottoman et le système de *timar* comme un contrôle central dur de l'État sur la terre, il faudrait les considérer au contraire comme un reflet de l'absence de contrôle central. Comme nous l'avons déjà souligné, il serait plus convenable d'accepter l'absence d'une administration centralisée et d'une bureaucratie publique développée qui résulte, en effet, de l'état de la technologie et de la structure économique agraire. İlber Ortaylı évoque la réflexion célèbre de Machiavel sur l'Empire ottoman et la comparaison qu'il fait entre ce dernier et la France comme un témoignage de l'époque, pour démontrer qu'il était très difficile de s'emparer de l'Empire ottoman où le sultan avait un règne absolu et où toutes les parties du pays étaient strictement liées à son autorité, mais qu'il serait très facile de la diriger au cas où il serait conquis, tandis qu'il était facile de s'emparer de la France où, au contraire, les seigneurs féodaux se rebiffaient au roi, mais que sa direction serait très difficile une fois envahie. Ironiquement, les pays comme la France n'ont pas pu être conquis alors que le pays ottoman a progressivement perdu ses territoires à partir du 17^{ème} siècle, mais aucun envahisseur n'a pu facilement y demeurer⁶⁰. Donc il faut mettre en question les approches qui voient dans la force et l'influence de l'administration provinciale ottomane le signe d'un centralisme fort et dur. Il faut également révéler jusqu'à quel point cette administration restait fermée aux principes et aux pratiques de décentralisation. Il serait donc convenable de démontrer, à partir des positions des représentants territoriaux de l'administration centrale et des

⁵⁹ İlber Ortaylı, *op. cit.*, 2010, p. 469.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 250.

développements qui ont inscrit à l'ordre du jour une réforme extensive au 19^{ème} siècle, comment ces rôles se sont modifiés.

L'organisation administrative typique de l'Empire ottoman du point de vue des représentants territoriaux de l'autorité étatique peut être décrite de la façon suivante : deux administrateurs – dont l'un est le *bey* qui représente l'autorité exécutive du sultan et l'autre, le *kadı* qui, indépendamment du *bey*, représente l'autorité juridique – nommés à chaque région pour contrôler les territoires en province, et en outre, des fonctionnaires de finance nommés pour contrôler les revenus et les dépenses de l'État dans les unités administratives comme le *beylerbeylik* et le *sandjak*. Si l'on tient compte des charges que le *kadı* exerçait dans les domaines territorial, municipal, militaire et juridique dans la structure administrative, il est possible de dire qu'il n'existait pas un autre fonctionnaire qui avait un domaine de compétence aussi large que le sien⁶¹. Les *kadı*s ont aussi assumé une fonction administrative importante dans les régions de *timar* libre (*serbest timar*) auxquels le *sandjak-bey* et le *soubachi* ne pouvaient pas intervenir⁶². Comme la relation entre les *kadı*s et les chefs militaires/administrateurs locaux de chaque circonscription territoriale le montre, ces administrateurs nommés par le centre étaient non seulement indépendants les uns par rapport aux autres mais aussi ils se contrôlaient réciproquement⁶³. Le régime foncier en tant qu'élément principal de l'organisation

⁶¹ *Ibid.*, pp. 261-262. Le *kadı* appartient à la classe des intellectuels, il est un homme de droit religieux mais il fait partie des cadres civils et il est en même temps un membre de la classe militaire comme l'ensemble de la catégorie dirigeante. D'autre part, comme il est chargé d'appliquer le droit religieux à côté d'être un fonctionnaire du gouvernement central, il a aussi le statut de représentant du peuple musulman local en face de l'État et il dispose de certaines responsabilités concernant le peuple non-musulman. Pour en savoir plus, également consultez : İlber Ortaylı, « Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine » [Rôle du *kadı* ottoman sur l'administration provinciale], *Amme İdaresi Dergisi*, vol.9, n° 1, 1976, pp. 95-107.

⁶² S'il faut faire une classification générale et traiter les villages qui constituent un district en deux groupes étant des régions de *timar* libre et non-libre, on constate que les *sandjak-beys* ou les *soubachis* qui sont chargés par ces derniers n'entrent pas aux régions de *timar* libre qui sont données au sultan, aux haut-dirigeants et aux soldats *kapikulu* comme des *dirliks*. C'est pourquoi les voïvodes, qui sont nommés par les possesseurs de *dirlik* de ces régions-là lèvent les impôts et assurent la sécurité de la région. Quant au *kadı*, il contrôle les voïvodes en nommant des *naïp* à ces sous-districts auxquels le *sandjak-bey* et le *soubachi* ne peuvent pas intervenir. Et pour les *timars* de sipahi, à côté d'un *naïp* qui est nommé par le *kadı* parmi le peuple local, un *soubachi*, qui est chargé par le *sandjak-bey* (ou par le *beyler-bey* dans le *sandjak* de pacha) travaille. Nuray Ertürk Keskin, *op. cit.*, 2009, p. 87.

⁶³ İlber Ortaylı, *op. cit.*, 2010, p. 251; Nuray Ertürk Keskin, *op. cit.*, 2009, p. 85.

socioéconomique de l'État ottoman était donc susceptible de créer des statuts différenciés selon les besoins administratifs, politiques et militaires de l'État et cela pouvait causer une ambiguïté administrative qui a gagné progressivement de l'ampleur avec l'augmentation des difficultés dans la levée de l'impôt.

L'organisation administrative de l'État ottoman qui s'est structurée de manière entrelacée avec le régime foncier est devenue de plus en plus compliquée au fur et à mesure que les frontières du pays se sont élargies et que les domaines de responsabilité administratifs et les problèmes ont augmenté, d'autant plus qu'il devenait difficile de lever l'impôt en raison des guerres et de la privation aux 16^{ème} et 17^{ème} siècles et que le nombre de cas reconnus comme exception augmentait. Il semble que l'État ottoman n'a pas pu assurer une autorité centrale absolue sur tous ses territoires même lorsqu'il était à son apogée. Cependant, nous ne pouvons pas parler non plus d'une structure décentralisée, ni d'une autonomie locale des couches ayant une influence sur la province. L'outil principal du contrôle central sur les territoires de l'Empire fut l'utilisation d'un certain principe d'extension des compétences centrales vers les représentants dans les provinces. L'État ottoman a essayé d'assurer ce contrôle central sur la province par le biais des administrateurs ayant à la fois des compétences de préfet et de commandant militaire (du plus grand au plus petit grade, en fonction de leurs zones administratives : *beyler-bey*, *sandjak-bey* et *soubachi*). Si l'on considère le *soubachi* comme plutôt un gardien local, le *sandjak-bey* et le *beyler-bey* peuvent être considérés comme des préfets à compétence générale qui se servaient de l'élargissement des compétences au sens contemporain du terme.

Le *beyler-bey* avait un statut juridique ressemblant au grand-vizir dans sa zone ; il représentait le sultan et disposait de toutes les puissances de l'État. Ayant à la fois la position de préfet général et de commandant militaire, le *beyler-bey* disposait aussi des compétences judiciaires mais il les utilisait par l'intermédiaire du *kadi*. Lorsque nous observons la position du *beyler-bey* qui peut se comparer au préfet dans l'organisation étatique moderne, nous voyons « qu'il existe une compétence qui lui est accordée par le

centre, qu'il possède le pouvoir de prendre des décisions exécutives concernant toutes les tâches étatiques, d'utiliser la force publique, de nommer des fonctionnaires autre que le *kadı* dans son territoire [et] que tous les fonctionnaires dans ce territoire lui sont assujettis. Les *sandjak-beys* ont les mêmes compétences que le *beyler-bey* dans leurs territoires propres »⁶⁴. Les *eyalets* et les *sandjaks* n'avaient pas de personnalité juridique et il n'existait pas de collectivité locale où les habitants pourraient s'organiser et exprimer leurs demandes. Il semble donc que le fondement de l'administration provinciale était constitué par l'autorité centrale autour du haut fonctionnaire du centre qui prenait son pouvoir du sultan et l'utilisait en son nom. Cette pratique peut être considérée comme une forme primitive du principe de déconcentration⁶⁵. L'une des conséquences en a pu être la pénétration progressive de l'outil de l'État par les chefs provinciaux dans le processus de l'exercice de l'autorité centrale.

La particularité qui contrebalance le caractère apparemment fortement centraliste de la structure administrative et qui nous dévoile la situation véritable des administrateurs provinciaux, est que ces derniers qui utilisaient les compétences qui leur étaient conférées atteignaient le peuple par le truchement des *âyâns*. Constitués de familles ayant une influence sur la population dans les provinces, les *âyâns* ont servi de pont entre l'outil étatique et le peuple⁶⁶. Dans les documents appartenant au 16^{ème} siècle, les notables et les *âyâns* sont définis comme un groupe qui arrangent les relations entre l'État et le peuple (ou « *reaya* »), qui sont à la fois les représentants du *reaya* et les assistants des fonctionnaires officiels qui aident à la mise en application des ordres de l'État. Les registres religieux indiquent que ce groupe est constitué de marchands riches, d'artisans âgés et expérimentés, d'hommes religieux renommés, savants, imams et

⁶⁴ İsmet Giritli, *op. cit.*, 1975, p. 40.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Suraiya Faroqhi, « Zeytin Diyarında Güç ve Servet : Edremit Ayanından Mürîdzade Hacı Mehmed Ağa'nın Siyasi ve Ekonomik Faaliyetleri » [Richesse et pouvoir dans la terre des olives: les activités politiques et économiques de Mürîdzade Hacı Mehmed Ağa], *Osmanlı'da Toprak Mülkiyeti ve Ticari Tarım*, Ç. Keyder et F. Tabak (dir.), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2012, p. 82.

orateurs ainsi que de cheikhs des confréries⁶⁷. Les préfets s'adressaient aux *âyâns* pour répartir le montant qu'ils pensaient lever comme impôt parmi le peuple local, pour mettre une taxation sur certaines provisions ou certains biens ou pour effectuer toute sorte de tâches dont les conséquences seraient dures pour le peuple local, alors que les *âyâns* continuaient ainsi de garder une bonne relation avec l'État. Avec le temps, les *âyâns* ont commencé à assumer directement des fonctions de *müsellim* ou de voïvodes⁶⁸.

La situation de Moussoul à partir de la deuxième moitié du 18^{ème} siècle constitue un bon exemple concernant la transformation des terres *mirî* en propriété privée et leur accumulation entre les mains des élites locales, et parallèlement, l'acquisition de certaines tâches importantes par ces dernières. La situation de la famille Djalili constitue un exemple significatif en ce qui concerne l'émergence des forces locales et leurs origines économiques et sociales : entre les années 1726-1834, cette famille locale puissante dont la longévité de la souveraineté fut exceptionnelle, avait transformé la plupart des villages fertiles, qui étaient auparavant des *has*, en des manoirs et avait aussi acquis la position de préfet⁶⁹. Elle avait distribué des privilèges d'*iltizam* et des proportions de revenu d'État pour éliminer ses concurrents et avait partagé les terres autour du *vilayet* entre les autres foyers de la famille⁷⁰. On peut penser que la tendance à

⁶⁷ Özer Ergenç, « Osmanlı Klasik Dönemindeki "Eşraf ve A'yan" Üzerine Bazı Bilgiler » [Certaines informations sur les nobles et notables à l'ère classique de l'Empire ottoman], *Osmanlı Araştırmaları*, vol. 3, 1982, p. 106.

⁶⁸ İsmet Giritli, *op. cit.*, 1975, p. 41.

⁶⁹ Dina Rizk Khoury, *State and Provincial Society in the Ottoman Empire: Mosul, 1540-1834*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 167-168. Un autre exemple est celui de la situation de la famille al-Azm qui domina la province et dont les membres furent nommés gouverneurs généraux de leur province à partir de 1708 à Damas. Voir Donald Quatert, *The Ottoman Empire. 1700-1922*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 107.

⁷⁰ Pour en savoir plus, consultez l'ouvrage de Dina Rizk Khoury (1997), notamment le passage suivant sur ce débat : « The Jalilis are first mentioned in the local sources when the death of the founder of the family, Abdul Jalil, was recorded cryptically by the chronicler in 1861. He appears in a history of Diyarbakr as a merchant who traveled to Mosul and settled there sometime in the late seventeenth century. Two of his sons, Haji Ibrahim and Haji Khalil, first appear in the Ottoman archival records as grain merchants who had contracted to carry grain to Bagdad in 1700. They were designated officials responsible for the procurement of provisions. Seventeen years later Khalil had become a tax collector and assistant to the governor (*cavuş* and *kathuda*) and another brother had acquired the title of a local military officer, *alay beği*, which carried a substantial stipend from the government. The family used its commercial wealth to invest in offices, and soon after became leaders of the janissary corps. From tax collection and provisioning, the family soon diversified its interests and invested in acquisition of lifetime tax farms in

la « désintégration » des provinces arabes au 19^{ème} siècle qui provenait des dynamiques diverses comme la position géographique, les relations économiques différenciées, etc., a pratiquement rendu possible une certaine autonomie et causé l'affaiblissement du contrôle central. Toutefois, il est possible de trouver d'autres exemples dans d'autres provinces de l'Empire, qui montrent que les activités économiques menées par les élites locales et le capital qu'ils ont accumulé ont contribué au fait qu'ils ont plus tard établi des relations proches avec la classe militaire et qu'ensuite, ils ont participé eux-mêmes à la classe dirigeante en « achetant » quelques positions/missions.

Dans ce contexte, un exemple représentatif est le cas de Müridoğlu Hacı Mehmet Ağa, qui figurait parmi les élites locales et qui avait plus tard assumé des rôles dans l'administration provinciale, comme la position de voïvode à Edremit, une province proche d'Istanbul. Faroqhi raconte, en partant des documents officiels, comment la fortune obtenue par Hacı Mehmed Ağa – qui s'occupait des activités de production et de commerce d'huile d'olive – lui a procuré une fonction politique et administrative⁷¹. Un des outils les plus importants dont il s'est servi fut, en effet, les sommes qu'il a prêtées. Si l'argent prêté à la population locale, aux commerçants et aux non-musulmans était important parce que ces prêts augmentaient son influence, les « prêts politiques », comme ceux accordés aux administrateurs de province qui n'avaient pas pu lever dûment l'impôt pour des raisons diverses, furent beaucoup plus importantes. Pour Faroqhi, même si ces prêts étaient assez hasardeux puisqu'il était possible que les administrateurs y perdent leur position, ils étaient en même temps indispensables pour les *âyâns* pour qu'ils gardent leur position et obtiennent de nouvelles positions administratives. Il existe beaucoup de documents qui montrent que les riches locaux,

villages around Mosul and Kirkuk. In 1726, during the mobilization to defend territorial gains by the Ottomans of Hamadan and Tabriz in the wake of the fall of the Safavids, Isma'il Ağa al-Jalili made a successful bid for the urban tax farms. As these were usually held by the governor of Mosul, Isma'il had in effect bought the office of governor. The explanation written at the margin of the register demonstrates quite clearly why the governorship went to a local notable. He was a *mumevvel*, that is, he had capital, and he promised to supply the provisioning centers on the way to Iran around Mosul, Mardin, Diyarbakr. He was also asked to collect and retain (*uhda*) the provisions for the year to supply the armies of the regional commander (*silihdar*). » Dina R. Khoury, *op. cit.*, p. 58-59.

⁷¹ Suraiya Faroqhi 2012, *op. cit.*, pp. 83-90.

dont la plupart était des commerçants, se sont ainsi fortifiés en face de la classe militaire et devenus eux-mêmes une part de la classe dirigeante en assumant des fonctions diverses autres que la position de traitant/*mültezim*⁷². Rifa'at Ali Abouel-Haj indique que « les élites provinciales ottomanes ont gagné une autonomie considérable vis-à-vis de l'autorité centrale au cours du 18^{ème} et au début du 19^{ème} siècle, soit par le contrôle accru sur les paysans ou par les profits obtenus du commerce extérieur »⁷³. Si bien que les *âyâns* ont arrivé à assumer des fonctions financières, militaires, voire politiques dans cette période, même s'ils n'avaient pas *de jure* de titre dans le système étatique⁷⁴.

L'affaiblissement de l'autorité centrale

L'État ottoman a abandonné le système de *timar* classique non seulement pour des difficultés concernant l'exercice de ses droits fiscaux ou en matière financière, mais aussi pour répondre aux divers besoins économiques émergés avec le temps. Cet abandon a eu des effets importants sur la structure administrative. Les dynamiques sociales qui ont renforcé les élites locales ont contribué également à une diversification de certains rôles des administrateurs territoriaux et notamment des préfets. Les souverains provinciaux ont été influencés de manières différentes par le désordre et la chute du système de *timar*. La plupart des revenus d'impôt des provinces n'étaient plus distribués comme *timar*, mais était levée directement au nom du Trésor par la méthode d'*iltizam*⁷⁵. Même si la généralisation progressive de la condition de lever l'impôt

⁷² Yaşar Yücel, « Osmanlı İmparatorluğunda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler » [Aperçu général sur la décentralisation dans l'Empire ottoman], *Belleten*, 38 (152), 1974, p. 688.

⁷³ Rifa'at Ali Abouel-Haj, *Formation of the Modern State: The Ottoman Empire Sixteenth to Eighteenth Centuries*, Albany, SUNY Press, 1991, p. 65.

⁷⁴ Niyazi Berkes, *Türkiye'de Çağdaşlaşma* [Le développement du secularisme en Turquie], İstanbul, YKY, 2005, p. 109.

⁷⁵ Le terme *iltizam* désigne l'achat du droit de conserver les taxes et autres fonds collectés pour le compte du trésor ottoman contre le paiement au trésor d'une somme convenue. Le terme *mouqata'ah* qui a d'abord été utilisé pour définir le transfert de certains impôts comme *iltizam* en échange d'un certain frais, a gagné le sens de l'unité fiscale qui était sujette à l'*iltizam*. Mehmet Genç, « Mukataa », *İslam Ansiklopedisi* [L'encyclopédie de l'Islam], vol. 31, 2006, pp. 129-132. Les revenus des *timars* et des *zeamets* ont diminué avec le temps dû à la diminution des valeurs de guerre de leurs possesseurs et de

imposée aux préfets lors de leur nomination a garanti à court terme l'entrée de ces revenus dans le trésor, cette méthode a incité, voire forcé les préfets à coopérer avec les *âyâns* et a fini par créer une situation qui a permis aux *âyâns* les plus puissants d'obtenir eux-mêmes des préfectures⁷⁶. En conséquence, non seulement les détenteurs du pouvoir local ont parfois gagné le titre de préfet, mais aussi les préfets ont orienté leur effort pour acquérir une identité locale et plus autonome.

À cette époque, les préfets avaient déjà une large liberté de manœuvre dans l'administration des provinces qui étaient difficilement connectées au (ou parfois même complètement coupées du) centre en raison des contraintes techniques, géographiques et humaines de l'appareil étatique ottoman. En effet, il existait une certaine autonomie dans les conseils des préfets où tous les sujets pouvaient être discutés, y compris la manière dont les ordres venant du Palais seraient exécutés, mais sans aboutir à des décisions importantes en dehors de celles qui ne faisaient que reprendre les ordres du sultan. Les réunions de conseil auxquelles participaient aussi les notables locaux avaient pour fonction d'assurer, avant tout, un flux d'information. Mais ce système « ne voulait pas dire que le mécontentement était moindre à Bagdad ou à Damas qu'à Istanbul. Il témoignait surtout de la montée en puissance des intérêts locaux au fur et à mesure que le gouvernement central affaiblissait »⁷⁷.

Les notables locaux ayant progressivement commencé à assumer les tâches de collecte d'impôts, ils ont dû se doter d'une certaine force militaire et ont parvenu à accumuler de grandes terres grâce au dysfonctionnement du régime foncier. Ainsi, ils ont acquis un

leurs soldats et partiellement au fait que le *reaya* a perdu sa capacité de payer ses impôts en liquide. Comme un exemple à la sortie du système de *timar* classique, nous pouvons mentionner le fait que l'État, aux 17^{ème} et 18^{ème} siècles, a commencé à donner les *timars* et *zeamets* libérés, comme « *mouquata'ah* » à ceux qui pourraient payer comptant le frais de l'impôt fixé, au lieu de les confier, comme auparavant, à des personnes convenables qui garantissaient, en échange, de réaliser certains services militaires et financiers. C'est par diverses méthodes que le *mouquata'ah* était donné. L'une de ces méthodes consistait en l'octroi des revenus d'un *eyalet* ou d'un *sandjak* à un vizir, à un préfet ou à un *âyân* en contrepartie de la garantie offerte par ces derniers concernant la collecte et le versement de l'impôt dans le Trésor. Niyazi Berkes, *op. cit.*, 2005, p. 104.

⁷⁶ Halil İnalcık 1995, *op. cit.*, p. 550.

⁷⁷ Godfrey Goodwin, *Yeniçeriler* [Janissaires], İstanbul, Doğan Kitap, 2008, pp. 62-63.

contrôle sur les moyens de production tout en développant différentes relations avec la bureaucratie. Le renforcement des *âyâns* a généré, donc, un nouveau type de compromis dans le domaine du partage de la plus-value sociale. En même temps, les intérêts des souverains provinciaux qui assumaient un rôle de négociateur afin d'établir le consensus entre le centre et la province se sont différenciés aux dépens du centre⁷⁸. Rétablir l'équilibre qui s'est ainsi dégradé une fois que les souverains provinciaux se sont emparés de diverses compétences et responsabilités du gouvernement central allait demander de longues années d'efforts sans forcément aboutir. En ce sens, il nous semble convenable d'utiliser non pas le terme de « centralisation » mais plutôt de « *dé-a'yanisation* » pour définir les efforts du pouvoir central – efforts progressifs, compliqués et non-linéaires qui s'étendent sur deux siècles – pour obtenir le contrôle dans la province ottomane⁷⁹.

1.3. Les *Tanzimat* : la tentative de restauration du centralisme

Les tentatives pour mettre fin, dans la gestion des affaires des provinces, à l'influence des *âyâns* qui était susceptible d'ouvrir la voie à l'autonomie locale n'ont pas abouti à un système de gouvernement centralisé au cours du dernier quart du 18^{ème} siècle. C'est seulement après 1812, sous le règne de Mahmud II (1784 - 1839), que leur pouvoir héréditaire sur les territoires ottomans a commencé à être réprimé, notamment par les *müşirs* (maréchal ottoman)⁸⁰ placés à la tête des provinces en face des *âyâns* qui

⁷⁸ Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op.cit.*, 2011, p. 23.

⁷⁹ Ce qui réside derrière ce point de vue défendu par Şükrü İlcak, est le fait que les pratiques étaient formées de manière différente selon les conditions de chaque province et que le résultat ne fut pas toujours le renforcement de l'autorité de l'État central. Şükrü İlcak souligne qu'il ne s'agit pas d'une suppression de tous les *âyâns* dans ce processus et que tous les *âyâns* n'ont pas été relégués ou exécutés même dans les cas où il y a eu une intervention de la part du centre contre leur pouvoir. Hüseyin Ş. İlcak, *A Radical Rethinking of Empire : Ottoman State and Society during the Greek War of Independence 1821-1826*, Ph.D. Thesis, Harvard University, 2011, pp. 30-31.

⁸⁰ Pour une définition du terme « *müşir* », voir Zekeriya Türkmen, « Müşir : Osmanlılar'da Bir Unvan ve Askerî Rütbe » [*Müşir* : Un titre et un grade militaire chez les Ottomans], *İslam Ansiklopedisi*, Vol. 32, 2006, pp. 160-161.

assumaient la fonction de gouverneur local⁸¹. La période des *Tanzimat*, inaugurée officiellement par le *Hatt-i Sharif* de Gülhane proclamé par le Sultan Abdülmejid I^{er} en 1839, s'inscrit clairement dans la continuité des réformes entreprises par Mahmud II. Les *Tanzimat* doivent être considérés d'abord comme une quête de réalisation d'une certaine centralisation administrative. Dans cette perspective, tout au long du 19^{ème} siècle, les tentatives pour réorganiser l'administration territoriale de l'Empire ottoman qui se concrétisèrent de façons diverses selon les dynamiques sociales et les interventions externes, ne se sont jamais écartées du principe de centralisme, mais se sont structurées autour d'un grand paradoxe : l'État central renforça, d'une part, ses représentants – surtout les préfets – pour gouverner de loin ses territoires de manière plus efficace, et d'autre part, chercha à établir de nouvelles alliances avec les notables locaux afin d'éviter tout risque futur de non-soumission des premiers, et vice-versa⁸². Roderic Davison souligne ainsi les tentatives de la Sublime Porte pour assurer un équilibre dans les provinces en partie grâce à « une certaine flexibilité administrative » : « Pendant les années qui se sont écoulées entre le *Hatt-i Sharif* et la guerre de Crimée, trois méthodes ont été utilisées par la Porte pour surveiller les fonctionnaires provinciaux et contenir les gouvernés. Une méthode était d'appeler les délégués des provinces à la capitale ; une autre, d'envoyer des commissaires d'Istanbul pour inspecter les provinces ; et la troisième, de rattacher à chaque gouverneur provincial un conseil quelque peu représentatif de la population locale »⁸³.

Il convient donc de dire que l'État central chercha à établir un contrôle sur les provinces en contrebalançant toute tentative d'autonomisation les unes par les autres (par le haut pour les âyâns et par le bas pour les gouverneurs). Les études sur les réformes

⁸¹ Abdulhamit Kırmızı, « Taming the Governors : The Swinging Pendulum of Power over the Ottoman Provinces in the Nineteenth Century », *The International Journal of Regional and Local Studies*, 6 (1), 2010, pp. 4–19, notamment p. 4. Kırmızı considère la nomination des *müşirs* comme une forme de militarisation temporaire de l'administration provinciale. Cependant, le grade de *müşir* semble avoir été utilisé également pour les administrateurs civils.

⁸² Les notables locaux étaient des alliés indispensables pour le pouvoir central qui a tenté à plusieurs reprises de limiter ou de contrôler le pouvoir ou, plus précisément, les abus de pouvoir des préfets ottomans. Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op. cit.*, 2011, pp. 116 ; 151-152.

⁸³ Roderic Davison, *Reform in the Ottoman Empire. 1856-1876*, Princeton, Princeton University Press, 1963, p. 46.

entreprises dans l'Empire ottoman montrent que « [r]éformer les administrations provinciales figurait parmi les questions les plus sensibles concernant la réorganisation de la structure administrative de l'Empire ottoman au 19^{ème} siècle »⁸⁴. L'importance qui y était accordé provenait du fait que « [c'étaient] les provinces, en effet, et les provinces seules, qui fourniss[ai]ent les ressources nécessaires au fonctionnement de l'État et les contingents de soldats pour la défense de l'Empire »⁸⁵. Ainsi, « une bonne gestion des provinces [était] aussi essentielle sur le plan budgétaire. Elle signifi[ait] non seulement que, le calme étant assuré, il y aur[ait] moins besoin de faire appel aux troupes, mais également que les impôts rentrer[ai]ent mieux. »⁸⁶ C'est pour cette raison que l'État central devait absolument garder le contrôle sur les provinces. Cette volonté fut persistante, mais les moyens et les pratiques ont beaucoup changé dans le temps.

Dans ce processus de réorganisation, il y a eu, donc, des initiatives multiples, parfois même contradictoires, dont certaines visaient à renforcer la fonction préfectorale, autrement dit, à affermir le pouvoir des gouverneurs dans les provinces, tandis que d'autres l'affaiblissaient. En effet, comme l'a souligné à juste titre Carter Findley, « [e]n l'absence d'institutions représentatives distinctes, la "politique" se fai[sait] en grande partie au sein de la bureaucratie »⁸⁷. Les divers groupes d'intérêt territoriaux ou communautaires furent toujours présents dans l'espace sociale et eurent toujours une plus grande chance de poursuivre leurs objectifs communs que voilait l'image absolutiste et tout-puissant de l'État ottoman. Cependant, dans une période où le pouvoir de presque tous les régimes absolutistes étaient contestés partout où soufflait le vent des nationalismes, cette tendance s'est accentuée par le partage de certains pouvoirs, à cœur ou à contrecœur, de l'État central avec les acteurs locaux. En conséquence, les postes et les positions dans l'Administration se sont progressivement politisés dans le sens du développement d'une volonté de défense des intérêts sectoriels contre l'intérêt général.

⁸⁴ Abdülhamid Kırmızı, *op. cit.*, 2010, p. 4.

⁸⁵ François Georgeon, *Abdulhamid II : Le sultan calife*, Paris, Fayard, 2003, p. 170.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Carter V. Findley, *Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi* [Histoire sociale de la bureaucratie ottomane depuis ses débuts jusqu'à son institutionnalisation], İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1996, p. 91, n.2.

Cela explique comment les gouverneurs locaux ont gagné de plus en plus une identité à la fois locale et plus autonome, tandis que les notables locaux affichaient une volonté de plus en plus marquée d'accès aux postes de préfet. Les stratégies pour préserver sa position à la tête des provinces sont alors devenues une partie du jeu politique à la fois aux niveaux central et local⁸⁸. La lecture dominante de l'histoire des tentatives de contrôle des territoires adopte une approche hégémonique qui simplifie la complexité des rapports de force entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux. Dans cette conception « simpliste », tout comme le *Sened-i İttifak* qui tend à être considéré du point de vue de l'histoire politique comme un symbole du défi lancé au pouvoir central, l'Édit de Gülhane fut aussi interprété comme un symbole de l'emprise absolue de l'administration centraliste de l'État ou de la bureaucratie sur les affaires⁸⁹. Il est évident que ces deux événements politiques doivent être interprétés de façon plus prudente. En effet, le *Sened-i İttifak* n'est nullement la première charte ou la première quête de conciliation entre le pouvoir central et les notables locaux, pas plus que les *Tanzimat* ne reflètent uniquement l'effort de la bureaucratie pour établir son emprise absolue. Alors que le premier comporte une quête d'augmentation de la force de contrôle du pouvoir central sur tout le territoire, le centralisme des *Tanzimat* inclut les tentatives de

⁸⁸ En partant des constats selon lesquels l'autorité et le contrôle du centre politique affaiblissait en allant du centre vers la périphérie, que ceux qui occupaient les postes d'administration étaient, outre les fonctionnaires ordinaires du centre, des représentants des forces locales qui pouvaient entrer en conflit et négocier avec le centre politique et qu'ils possédaient parfois une certaine autonomie dans la pratique, Önen ve Reyhan soulignent l'importance d'une question entre autres : ces groupes étaient-ils capables de s'accaparer du surplus social parce qu'ils étaient nommés à des postes d'administration locale ou, au contraire, devaient-ils être nommés à la tête des unités d'administration locale parce qu'ils avaient traditionnellement la force de s'accaparer du surplus social et constituaient de ce fait la classe dominante au niveau local ? Selon les auteurs, même si une partie des dominants locaux devait sa position à ses rapports avec la fonction étatique, « nombreux sont les exemples où des fonctions d'administration locale leur étaient ou devaient être confiées en raison de leur position de domination au niveau local ». Nizam Önen, Cenk Reyhan, *op. cit.*, 2011, p. 44

⁸⁹ Halil İncalcık qualifie le premier de ces tournants comme traditionaliste et le second comme moderne. Il souligne également que l'Édit de Gülhane fut loin de rester lettre morte en ouvrant la voie à de larges mobilisations au sein de l'Empire et en provoquant de profonds bouleversements dans la structure sociale traditionnelle. Halil İncalcık, « *Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu* » [La charte de l'Union et l'Édit de Gülhane], *Belleten*, (28) 112, 1964, p. 603. Cependant, ces deux constats doivent être discutés à certains égards. Tout comme la thèse selon laquelle le *Sened-i İttifak* serait un défi ouvert au pouvoir central et un mouvement de révolte du bas vers le haut, l'assertion selon laquelle la bureaucratie centraliste aurait établi par les *Tanzimat* une domination usant de son autorité absolue sur l'ensemble du territoire nous semble loin de refléter clairement la réalité.

systematisation de la participation locale⁹⁰. Toutefois, ces événements peuvent être considérés comme des tournants qui permettent de comprendre l'esprit et l'orientation de l'époque.

La période des *Tanzimat* fut une période où le rapport de l'État à la société a été restructuré d'une manière radicale. Ce qui distingue les *Tanzimat* des tentatives de réorganisation entreprises avant le 19^{ème} siècle dans les domaines administratifs et financiers ou fonciers, est l'inclinaison centraliste et holiste de ces réformes⁹¹. L'effort visant à établir un contrôle centralisé sur l'ensemble des territoires de l'empire a fait des entreprises de maintien et de réorganisation de l'administration des provinces ottomanes, les composantes les plus importantes de l'ère des réformes. Cette approche holiste et centraliste nécessitait des fonctionnaires capables de mettre les réformes en pratique ainsi que des règles et principes qui mettraient fin aux irrégularités et au désordre régnant dans la pratique. Ce qui fait que cette période fut accompagnée d'un développement et d'un élargissement de la structure bureaucratique et peut-être, avant tout, d'un important processus de législation.

« [Le terme *Tanzimat*] est le nom d'une époque. Ce sont les fonctionnaires eux-mêmes qui l'ont baptisée ainsi. Il est utilisé sous la forme de *Tanzimât-ı Hayriyye*. Ni révolution, ni même réforme... Entre ces deux bords, il s'agit d'une époque d'organisation et de législation consciente basée sur un changement progressif (*kaide-i tedric*). Il faut y accorder un sens, non pas en regardant dans les dictionnaires, mais en se référant à l'usage qu'on en faisait à l'époque. [Ce faisant] nous voyons qu'il n'est pas simplement une réorganisation, mais une réorganisation de

⁹⁰ Selon Findley, l'ère des réformes a témoigné, outre le rôle joué par l'administration ottomane dans la politique bureaucratique, de la création des assemblées consultatives qui disposaient d'une qualité représentative du fait de la place qu'y occupaient les représentants du peuple. Ce fut le cas, notamment, des assemblées administratives locales établies au début de la période des *Tanzimat* : y siégeaient à la fois des fonctionnaires et des représentants du peuple. Il existe, par ailleurs, un lien direct entre l'évolution de ces assemblées et celle des Parlements de 1877-1878 et de 1908. Carter Findley, *ibidem*.

⁹¹ İlber Ortaylı, *op.cit.*, 2010, p. 467.

toute une époque et de toute une vie, et que, le plus important, il désigne la législation. Le juriste étranger Young qui connaît le climat de l'époque traduit *Tanzimat* par législation, ce qui est juste. C'est, en effet, une époque de promulgation de règlements, de lois (*vaz'etme*). Selon nous, l'esprit de l'époque des *Tanzimat* peut être exprimé comme l'accession à la réalisation de toutes les opérations de l'administration selon des lois et des règlements écrits et précis. »⁹²

Au cours du 19^{ème} siècle, les changements survenus dans les rapports entre l'État et la société, et dans le fonctionnement de l'État par le biais de la législation et de la bureaucratisation ont, comme l'affirme Abdülhamid Kırmızı, produit [et ont été le produit de] une demande de renforcement des capacités administratives⁹³. L'élargissement du gouvernement ministériel à partir des années 1830 a, en effet, conduit à l'émergence et à l'institutionnalisation d'un appareil bureaucratique. Ce changement était vital parce qu'il avait augmenté le besoin en une fonction publique fiable et bien organisée. Après avoir divisé le gouvernement central en ministères et formé un conseil des ministres, Mahmud II avait fait un effort considérable pour améliorer le niveau de ses fonctionnaires en créant des institutions comme le Bureau de la Traduction (*Tercüme Odası*) qui est devenu la pépinière d'éminents fonctionnaires ottomans du siècle ou le *Mekteb-i Maarif-i Adliye* et *Mekteb-i Ulum-i Edebiyye* qui étaient des écoles spécifiquement conçues pour former les employés qualifiés pour les bureaux gouvernementaux. Il avait également établi un système de salaire régulier⁹⁴. Ces efforts ont continué sous Abdülmecid I^{er} qui a décrété en 1839 que tous les fonctionnaires recevraient un salaire fixe et ne seraient promus que sur mérite. Le système de salaire régulier fut, par la suite, confirmé par un décret impérial en 1856. Ces

⁹² *Ibid.*, pp. 473-474.

⁹³ Le jeune âge du successeur du sultan tout-puissant Mahmud II peut être considéré comme l'une des raisons probables qui résident derrière la puissance de la bureaucratie dans la période des *Tanzimat*. Abdülmecid I^{er}, fils aîné de Mahmud II, était âgé de seize ans quand il commença à régner. D'après Abdülhamid Kırmızı, cette situation renforça les élites bureaucratiques et la Sublime Porte devint ainsi le pouvoir qui marqua la période des *Tanzimat*. Abdülhamid Kırmızı, *op. cit.*, 2007, p. 22.

⁹⁴ *Ibid.*, pp.1-2.

efforts de formation, de spécialisation et d'institutionnalisation n'étaient, certes, pas uniquement destinés à former une bureaucratie plus compétente, plus étendue et bien organisée, mais aussi à assurer un contrôle et une surveillance sur ceux qui en faisaient partie afin d'éviter l'abus de pouvoir à la fois dans leur rapport au peuple et à l'État central.

Il convient de dire que les premières mises en pratique des réformes de *Tanzimat* et les changements effectués dans la configuration administrative visaient à limiter la « trop » grande autorité et l'arbitraire des préfets. Les *Tanzimat* ont eu, surtout du point de vue des conséquences des mesures financières et des activités des conseils administratifs établis dans les provinces, des effets négatifs sur les préfets. En effet, seules les questions de sécurité restaient entre les mains des préfets alors que c'étaient désormais les *muhassıl-ı emvâls*, c'est-à-dire des fonctionnaires qui possédaient un pouvoir élargi et qui étaient nommés directement par l'État central, qui avaient la haute main sur les questions financières. D'autre part, la mise en place de nouveaux conseils administratifs locaux qui permettaient à certains représentants du peuple de participer à l'administration à des niveaux différents, a obligé les préfets à partager leur pouvoir de décision⁹⁵. Le préfet des *Tanzimat* était soumis à un double contrôle : celui des fonctionnaires subordonnés qui n'étaient pas responsables devant lui mais directement devant la Porte et celui du conseil local. Davison interprète cette situation comme un obstacle majeur à l'administration efficace dans la pratique et remarque qu'à l'époque, il était courant pour les préfets de dire que « leurs mains étaient liées par le *Tanzimat* »⁹⁶.

Il ne serait pas erroné de dire qu'il existait certaines nécessités et restrictions sociales à la fois derrière la quête de centralisation des *Tanzimat* et du caractère ambivalent de leur mise en pratique. Outre le fait d'assurer la pérennité de la modernisation ottomane et de préparer la base des *Tanzimat*, une autre particularité des pratiques du règne de Mahmud

⁹⁵ Pour plus d'information sur l'établissement des conseils administratifs locaux, voir Halil İnalçık, « Application of the Tanzimat and Its Social Effects », in Halil İnalçık, *The Ottoman Empire: Conquest, Organization and Economy. Collected Studies*, London, Variorum Reprints, 1978, p. 5.

⁹⁶ Roderic Davison, *op. cit.*, 1963, pp. 136-137.

II, soulignée par Ahmet Kuyaş, est aussi liée à ces nécessités. Selon Kuyaş, l'une des sources importantes de la tension État-société qui deviendra l'un des problèmes fondamentaux de l'ère moderne de l'histoire ottomano-turque, doit être cherchée dans cette période. Ce constat revêt toute sa valeur quand on tient compte du caractère simpliste et vulgarisant du raisonnement selon lequel les réformes ne seraient que des tentatives consistant à structurer les appareils administratifs de l'État et visant l'efficacité dans la gestion des affaires publiques. Elles ont eu aussi un impact considérable sur la société qui s'est manifesté notamment par l'appauvrissement des couches populaires dans les provinces. Kuyaş rappelle que les *âyâns* qui n'ont jamais occupé une place légitime dans la mentalité centraliste ottomane et qui ne se sont renforcés qu'au cours du 18^{ème} siècle, étaient en même temps « des individus qui assuraient, en tant que représentants d'un capitalisme agricole primitif, une prospérité relative dans les régions où ils se trouvaient et qui, de ce fait, prenaient place aux côtés du peuple face aux fonctionnaires qui ne s'employaient qu'à dépouiller le peuple »⁹⁷. Selon Kuyaş, l'affaiblissement du pouvoir des *âyâns* en Anatolie et dans les Balkans sous le règne de Mahmud II, s'était réalisé en particulier au détriment de la communauté musulmane et avait causé son appauvrissement progressif par rapport aux autres communautés dont les intérêts étaient partiellement protégés par leurs propres organisations religieuses⁹⁸.

Lorsque nous nous interrogeons sur la relation fluctuante que l'État entretenait avec les notables locaux, nous devons donc prendre en considération tant le refus de ces derniers de reconnaître l'autorité politique du gouvernement central que le rôle qu'ils assumaient dans la société. Dans cette perspective, il ne serait pas erroné d'affirmer que les

⁹⁷ Pour démontrer le degré de pauvreté qu'avait atteint la société, Kuyaş rappelle qu'en 1840 l'administration ottomane avait dû publier une directive qui interdisait l'avortement sous peine d'amende (*ıskat-ı cenin talimatnamesi*). Nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'un constat important qui nous permet de voir que chaque effort de modernisation déployé par l'État ottoman afin d'adopter une structure inspirée du monde occidental, eut des impacts en chaîne dans l'espace social. Ahmet Kuyaş, *Tarihi Düşünmek* [Penser l'histoire], İstanbul, Kırmızı Kedi Yayınevi, 2016, p. 21.

⁹⁸ Kuyaş défend qu'il est possible d'inclure dans les *Tanzimat* le règne de Mahmud II (1808-1838) où les *âyans* furent éradiqués, l'armée des janissaires fut abolie et d'importantes réformes étatiques furent réalisées.

changements et les résistances de la structure sociale eurent joué un rôle important dans la définition du caractère ambivalent de cette relation. Kuyaş analyse sous le même angle l'établissement, en 1840, des conseils provinciaux de percepteurs (*muhassıl meclisi*) pour garantir la justice fiscale à la place du système d'*iltizam* qui consistait à transférer aux particuliers le droit de prélèvement d'impôts. Selon lui, « la résistance de ceux qui avaient perdu leur privilège et le chaos dans le processus de collecte des impôts, accompagnés d'une série de révoltes, ont causé le retour du système d'*iltizam*. L'État s'était tellement affaibli devant la pression des notables que l'administration des provinces a glissé vers la décentralité avec les régulations réalisées ultérieurement. Tandis que les assemblées provinciales constituées par les notables utilisaient à leur guise le budget provincial composé d'ailleurs d'impôts payés par les notables eux-mêmes, les fonctionnaires que l'État ottoman de plus en plus appauvri ne pouvait assouvir ont commencé à dépouiller la société à tous les niveaux »⁹⁹. Ce qui liait les mains du gouverneur ottoman était non seulement les règlements sur papier, mais aussi ces difficultés de la vie quotidienne devenues des banalités.

Une grande partie de cette inefficacité et de la corruption de l'administration provinciale était due, comme l'affirme Davison, à la façon et au rythme de nomination ou de mutation des gouverneurs locaux. D'après l'auteur, les nominations étaient souvent basées sur d'autres choses que le mérite, parfois même sur une volonté d'exiler une figure puissante en le nommant à un poste honorable mais loin de la Sublime Porte. De plus, ces mutations étaient assez fréquentes. Un gouverneur nommé à la tête d'une province dont il ne savait souvent rien, où il ne resterait que brièvement même s'il était l'un des gouverneurs les plus compétents et où il mettait non seulement à récupérer ses dépenses financières, mais aussi à soutenir une masse de serviteurs, avait souvent besoin d'accepter des dessous-de-table. Dans ces conditions, selon Davison, « il y eut une nostalgie populaire pour le vieux *derebeyi*, qui avait souvent été un assez bon gouverneur dans son district, mieux en mesure de garder l'ordre qu'un préfet transitoire et moins intéressé à faire saigner le peuple de la prospérité duquel son propre avenir

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 21-22.

dépendait... Le seul avantage du préfet sur le *derebeyi* du point de vue de la population locale était probablement que le premier, s'il se révélait exceptionnellement mauvais, pouvait être rappelé par le sultan »¹⁰⁰.

Tout autant que les difficultés de l'État ottoman à gouverner sans le truchement des notables locaux, le fait que les fonctionnaires furent obligés de s'emparer du surplus social au-delà des limites de la loi pour se nourrir ou nourrir leur entourage a constitué un obstacle dans la mise en place d'une administration centraliste. Le problème du salaire des fonctionnaires qui, de par son insuffisance, poussait ces derniers à ne travailler que moyennant un pot-de-vin ou leur faisait réaliser des opérations désapprouvées par le centre, fut important dans la formation de l'État moderne et la construction de l'appareil administratif. Avant les *Tanzimat*, les fonctionnaires collectaient du peuple des impôts et cotisations arbitraires pour leur propre compte. Ces collectes s'étaient transformées en un instrument d'exploitation et de répression sur le *reaya* après la dissolution du régime de *timar*¹⁰¹. Après la promulgation des réformes de *Tanzimat*, plusieurs sanctions sérieuses (allant de la destitution à la peine de prison, en passant par des amendes) furent appliquées, en raison de ces transgressions, aux administrateurs locaux, dont les préfets¹⁰². L'adoption du principe d'emploi des fonctionnaires salariés, toujours pendant la période des *Tanzimat*, fut aussi considérée, de ce fait, comme un changement inéluctable pour l'instauration d'un pouvoir central moderne. Ce principe était, certes, une nécessité pour rompre avec les structures traditionnelles où les classes dirigeantes s'accaparaient directement du surplus social. Dans ce sens, le changement en question doit être analysé d'une part dans sa relation avec l'établissement des rapports capitalistes de production et de répartition¹⁰³. D'autre part, cette évolution qui introduisit une importante modification dans l'organisation de l'État sur le territoire, fait partie du processus de modernisation qui a accéléré l'adoption

¹⁰⁰ Roderic Davison, *op. cit.*, 1963, pp. 138-139.

¹⁰¹ Parmi ces cotisations que les préfets collectaient à leur propre compte, figuraient : *hazeriyye*, *seferiyye*, *kudümiyye*, *teşriştiyye*, *mefrûşât-bahâ*, *zahire-bahâ*, *âyâniyye*, *kapı-harcı*, etc.

¹⁰² Halil İncelik, *op. cit.*, 1964, pp. 366-367.

¹⁰³ Selim Çapar, *Türkiye ve Fransa'da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare* [L'administration territoriale en France et en Turquie à l'époque néo-libérale], Ankara, TİAV Yayınları, 2015, p.135.

de l'idée d'être au service de l'État au détriment de celle d'être serviteur du sultan¹⁰⁴. Cependant, le changement de la société ne suit pas toujours à la même vitesse la promulgation des lois et des règlements, et l'histoire nous a montré que cela ne se fait pas non plus toujours dans la même direction¹⁰⁵.

Dans la dernière période de l'Empire ottoman, les pratiques de réforme présentent des particularités très variées. En particulier, les décrets ou autres types d'ordonnance émis dans la période qui s'étend de l'édit de Gülhane aux règlements de 1864, ont pu comporter des caractéristiques paradoxales comme en témoigne l'exemple de l'instauration, puis de la suppression des conseils de percepteurs ou celui du renforcement, puis de l'affaiblissement du pouvoir des préfets¹⁰⁶. Comme nous l'avons souligné plus haut, nous devons nous rappeler que la souplesse du principe de centralisme provenait non pas d'une préférence, mais de certaines nécessités. Ortaylı affirme que, du fait du manque de moyens et d'effectifs permettant de mettre en place une réglementation centraliste couvrant l'intégralité du système d'administration centrale et provinciale, les réformateurs des *Tanzimat* auraient pu s'orienter plutôt vers une restauration des institutions existantes. Selon lui, même si l'autorité des préfets fut restaurée plus tard en raison de la déception causée par les conseils qui n'obtinrent pas le succès escompté, l'introduction du système de consultation (*meşveret*) dans

¹⁰⁴ Metin Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği* [La tradition d'État en Turquie], Ankara, Doğu Batı Yayınları, 2006, p. 90, cité par Selim Çapar, *ibidem*.

¹⁰⁵ « [L]es grands édits des *Tanzimat* de 1839 et 1856 et les divers règlements et admonitions supplémentaires émis par la Porte ont porté à croire que les mécanismes du gouvernement seraient opérés dorénavant par une sorte de fonction publique efficace et honnête sur le modèle européen. Naturellement, cela ne s'est pas produit. Les hommes élevés dans de vieilles relations déterminées par le statut, l'influence et la corruption ne sont pas soudainement devenus des fonctionnaires d'un style nouveau. Quelques-uns des *efendis* stambouliotes employés dans les postes provinciaux étaient, bien entendu, à moitié occidentalisés en costumes, en habitudes et même en habitudes de pensée, mais cela ne signifiait pas nécessairement une amélioration de l'administration. » Davison, *op. cit.*, 1963, p. 140.

¹⁰⁶ Ahmet Apan, *Türkiye'de Mülki İdare : Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü* [L'administration territoriale : son évolution historique et sa transformation fonctionnelle], Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2015, p. 94. L'un des hommes d'État les plus importants de l'Empire ottoman du 19^{ème} siècle, le chroniqueur Cevdet Paşa qui a aussi assuré des fonctions de préfet et de ministre pendant de longues années, discute, dans son œuvre intitulé *Tezakir-i Cevdet*, de la complexité de l'organisation territoriale et, en particulier, des répercussions des fluctuations entre la centralisation et la décentralisation sur la mise en pratique des *Tanzimat*. Cevdet Paşa, *Tezakir 40-Tetimme* [Mémoires] (publié par Cavid Baysun), Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1991, pp. 102-103. cité par Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op.cit.*, 2011, p.234.

l'administration des provinces où participaient désormais les représentants locaux, notamment les conseils de percepteurs, peut être vue comme une conséquence d'un choix forcé¹⁰⁷.

Les codes provinciaux de 1864 et de 1871

À la suite des réorganisations de l'appareil d'État ottoman, la remise en question de l'administration provinciale est apparue comme une conséquence principale et complémentaire des *Tanzimat*. Cette initiative visait à aboutir à une administration réellement efficace, hiérarchisée et centralisée en étendant les principes des *Tanzimat* à l'ensemble du territoire ottoman. Elle a, d'une part, redéfini la carte administrative en changeant le découpage territorial et essayé, d'autre part, de changer les règles du jeu politique dans les provinces en faveur des gouverneurs locaux¹⁰⁸. L'intégration territoriale s'est affirmée comme une exigence dans un contexte d'adoption de nouvelles dispositions législatives organisant les actions administratives et la spécialisation fonctionnelle au sein de l'appareil d'État.

İlber Ortaylı associe l'adoption d'un « système préfectoral inclusif » (*kapsayıcı valilik*) de type français, au changement social déterminé par la dégradation des rapports et des structures féodaux et par la montée de la petite propriété dans l'Empire ottoman à partir de la deuxième moitié du XIX^e siècle. Dans le nouveau tissu social ottoman peu cohésif émergé, notamment après la promulgation du Code foncier de 1858 (*Arazi Kanunnamesi*) qui touchait à la propriété foncière et reconnaissait explicitement la propriété privée, le système administratif territorial napoléonien avait semblé comme un

¹⁰⁷ İlber Ortaylı affirme que les préfets ne disposaient pas de personnel suffisant dans les administrations provinciales : « Même longtemps après la promulgation des *Tanzimat*, les préfets ne disposaient pas de personnel capable de gérer les affaires ordinaires. Par exemple, en réponse à un ordre ministériel envoyé en 1848 aux provinces en vue d'obtenir des économies financières et demandant le licenciement des fonctionnaires en surnombre, certaines provinces avaient affirmé que le personnel en place ne pouvant pas répondre aux besoins existants, il ne serait pas possible de faire des licenciements. » İlber Ortaylı, *op. cit.*, 2010, pp. 407-408.

¹⁰⁸ Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op. cit.*, 2011, pp. 159-160.

type-idéal d'institutionnalisation aux réformateurs ottomans, et plus tard aux fondateurs de la République, pour assurer l'intégration du marché et de la nation¹⁰⁹. Ce choix se base sur la logique institutionnelle du modèle français dans lequel la dimension territoriale domine la logique d'organisation sectorielle et qui se caractérise par « l'adoption d'une organisation administrative fondée sur une logique d'incarnation territoriale de l'État par des représentants généralistes du gouvernement, les préfets, ayant initialement à connaître de tout et autorité sur l'ensemble des services de l'État dans un ensemble géographique déterminé, le département »¹¹⁰.

Les codes provinciaux de 1864 et de 1871 expriment un changement qui est réellement important. Önen et Reyhan soutiennent que certaines transformations au sein de l'Empire ottoman et dans les dynamiques externes étaient à l'origine de ces réglementations. D'une part, l'Empire ottoman dépourvu des pouvoirs et des moyens nécessaires pour établir un contrôle centralisé sur ses territoires multi-ethniques, multi-confessionnels et à caractères économiques très variés, s'est orienté – notamment sous l'influence des pressions extérieures de plus en plus fortes – vers la quête d'un système centraliste plus permanent laissant de côté les mesures provisoires qu'il avait l'habitude d'adopter par le passé¹¹¹. Selon les auteurs, le fait d'avoir choisi des régions pilotes lors de la préparation des codes provinciaux en est un indicateur. Ainsi, alors que les préfets faisaient partie du problème de l'autorité centrale au début de l'ère des *Tanzimat*, comme nous venons de le voir, cette situation s'est modifiée à partir de la deuxième moitié du 19^{ème} siècle, et « un nouveau type de préfet fonctionnaire du centre a

¹⁰⁹ İlber Ortaylı, *op. cit.*, 1976, p. 29.

¹¹⁰ Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, n° 136, 2010/4, p. 921.

¹¹¹ Le premier règlement promulgué en 1864 a fusionné les *eyalets* de Silistra, Vidin et Niš pour fonder le *vilayet* du Danube. Toutefois, malgré le succès de ce dernier comme une pratique pilote, ce modèle ne fut pas aisé à répandre sur l'ensemble du territoire. Le cas du *vilayet* de Syrie fondé par la fusion des *eyalets* de Damas et Sidon constitue un autre exemple de mise en pratique du règlement. Finalement, ce fut le règlement général sur l'administration des départements (*Vilayât-ı Umumiye Nizamnamesi*) de 1867 qui a généralisé le modèle du Danube pour l'ensemble du territoire de l'Empire. Voir : Fatih Sadık Torun, « Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci (1842-1876) » [Le processus de restructuration de l'administration provinciale ottomane], *Karadeniz Araştırmaları*, Hiver 2012, n° 32, pp. 81-97; Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op. cit.*, 2011, pp. 155-252.

commencé à remplacer le modèle d'antan où le préfet réfractaire tendait à l'autonomie, voire à l'indépendance vis-à-vis du centre » ; il était donc possible de considérer les préfets désormais « non pas comme un obstacle devant la structure centrale, mais comme une extension du centre en province ». ¹¹² D'autre part, les États européens qui voyaient le renforcement de l'État central sur les territoires ottomans comme une nécessité du point de vue de leurs intérêts économiques, ont commencé à développer, toujours au nom des mêmes intérêts, des relations de coopération avec les forces locales. De ce fait, face aux tendances centrifuges et aux forces dominantes locales qui se développaient avec l'aide des puissances européennes, une structure où les préfets seraient renforcés semblait plus rationnel ¹¹³.

Une fois que la teneur exagérée des restrictions apportées aux compétences des préfets par les politiques centralistes fut comprise et les dysfonctionnements qui en résultèrent furent constatés, certains ajustements avant-coureurs du Code provincial furent effectués ¹¹⁴. L'évolution la plus importante vers une administration centralisée reste, cependant, le Code provincial de 1864. Parmi les nouveautés que le Code a apportées, celle qui est primordiale est sans doute le passage du système d'*eyalet* à celui de *vilayet*. Le Code selon lequel les territoires de l'Empire ont été découpés en provinces (*vilayet*) et autres subdivisions, et qui a défini les principes de déconcentration (*tevsi-i mezuniyet*) et de séparation des pouvoirs [central et locaux] (*tefrik-i vezaiif*), est sans aucun doute le

¹¹² Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op. cit.*, 2011, pp. 250-251.

¹¹³ *Ibid.*, p. 163. Les auteurs interprètent le fait qu'un directeur des affaires étrangères (*umur-ı ecnebiye müdürü*) fut ajouté par ces règlements au nombre de fonctionnaires dépendant des préfets, comme un indicateur du rapport grandissant entre l'Europe et l'administration territoriale.

¹¹⁴ Abdülhamid Kırmızı considère aussi bien l'Édit de 1852 qui a consolidé l'autorité du préfet sur les fonctionnaires des ministères employés en province et qui a concentré les compétences entre ses mains que la directive de 1858 qui désigne le préfet comme le représentant local de toutes les instances compétentes du gouvernement et le supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires en le confirmant pour la première fois dans sa position d'unique représentant du gouvernement en province, comme des signes avant-coureurs des Codes provinciaux de 1864 et 1871. Abdülhamit Kırmızı, *Abdülhamid'in Valileri. Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908* [Abdülhamid et ses préfets. L'administration provinciale ottomane, 1895-1908], İstanbul, Klasik Yayınları, 2008, p. 24.

texte fondateur d'une tradition administrative moderne qui sera héritée plus tard par la République de Turquie¹¹⁵.

Les rôles et les pouvoirs des gouverneurs généraux ont été largement redéfinis par les codes provinciaux de 1864 et de 1871, dont le second contient plus de détails sur les attributions de tous les hauts-fonctionnaires de la province¹¹⁶. Les nouveaux règlements leur ont confié de larges prérogatives qui ont été définies et classées dans les articles 4 à 16 du Code provincial de 1871 sous cinq rubriques concernant les affaires relatives à l'administration territoriale (*umur-ı mülkiye*), aux finances (*umur-ı maliye*), à l'éducation et aux travaux publics (*umur-ı maarif ve mevadd-ı nafia*), aux activités de gendarmerie (*umur-ı zabtiye*), au droit pénal et civil (*umur-ı cezaiye ve hukukiye*). Considérant l'ampleur et la qualité des attributions, il convient de constater que l'État ottoman avait introduit le principe de déconcentration (*tevsi-i mezuniyet*) comme le mode essentiel de gouvernement des provinces de l'Empire¹¹⁷. Ce pouvoir était détenu par des gouverneurs locaux nommés par le pouvoir central et exécuté par le biais d'une organisation administrative placée sous la hiérarchie du gouverneur de la circonscription concernée. Disposant de larges attributions dans sa province, le gouverneur général de l'époque était entouré d'un certain nombre de hauts-fonctionnaires en charge de différents services et de bureaux pour remplir toutes ses fonctions : un directeur de finance (*defterdar*), un secrétaire général (*mektupçu*) qui s'occupait de la correspondance officielle et de la presse, un directeur des affaires étrangères qui était en relation avec les consuls, les marchands étrangers et les personnes bénéficiant d'une protection étrangère, et un certain nombre de fonctionnaires en charge de divers bureaux, des travaux publics, des affaires agricoles, de l'instruction, du cadastre, des fondations pieuses (*evkaf*), etc.¹¹⁸ Ainsi, le gouverneur général gagnait une certaine capacité d'action plus large et un

¹¹⁵ Il convient d'interpréter l'organisation d'un « Symposium International pour le 150^{ème} anniversaire de la régulation provinciale » par le ministère de l'Intérieur les 6 et 7 novembre 2014 à Ankara, comme la reconnaissance officielle de cette continuité. Pour l'intégralité du texte du Code de 1864 (transcription en turc moderne), consulter : <http://vilayetnizamnamesi.org/1864-vilayet-nizamnamesi-ceviri.pdf>

¹¹⁶ Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op. cit.*, 2011, p. 196.

¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 198-199.

¹¹⁸ François Georgeon, *op. cit.*, 2003, pp. 171-172.

pouvoir réel. Cependant, il « ne dispos[ait] plus – comme c’était le cas au début des *Tanzimat* – du pouvoir militaire ni du pouvoir judiciaire. D’autre part, si les hauts fonctionnaires de la province dépend[aient] de lui, ce n’[était] pas lui qui les choisi[ssait] : ils [étaient] nommés par ordonnance impériale sur proposition du ministère concerné »¹¹⁹. Il faut l’entendre comme une centralisation étatique du pouvoir. Dans une administration centralisée sous forme de « pyramide de circonscriptions intégrées » dans les provinces, la fonction d’administration des gouverneurs nommés s’est transformée : « les administrateurs locaux [ont] commenc[é] à être considérés non plus comme indépendants du pouvoir central ou inféodés aux intérêts locaux – et, à ce titre, devant être contrebalancés par d’autres institutions locales – mais comme devant allégeance au gouvernement central. Le *vali* [est devenu] alors le représentant et agent unique du pouvoir central, ayant autorité sur toutes les affaires de la province, responsable de l’administration et de la police, et supervisant les fonctionnaires locaux aux niveaux inférieurs »¹²⁰.

Cependant, il est encore assez difficile de parler de l’établissement d’un ordre territorial complet et stable. L’une des raisons en est les ambiguïtés figurant dans le texte du Code et ses mises en pratique qui en furent affectées. Par exemple, dans le Code de 1864, malgré le fait que le *nahiye* (commune) fut mentionnée en tant qu’unité administrative, en partie pour répondre aux insistances des puissances européennes et de la Russie, son institution est restée incomplète parce que les dispositifs nécessaires n’ont pas été mis en place¹²¹. Un autre exemple est l’incertitude concernant aussi bien les responsabilités des

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Ulaş Bayraktar, Elise Massicard, *La décentralisation en Turquie*, Focales, Paris, AFD-Agence française de développement, 2011, p. 13. Un autre grand résultat des réformes administratives des *Tanzimat* est de limiter les rôles des gouverneurs dans le processus judiciaire à la supervision générale des tribunaux par des initiatives qui séparent les fonctions judiciaire et exécutive. Ces réglementations ont été renforcées en 1876, pour éviter toute influence possible des gouverneurs sur les tribunaux et les décisions judiciaires, par la nomination des inspecteurs de justice (*adliye müfettişi*) à chaque province afin de signaler les problèmes directement au ministère de la Justice sans passer par le gouverneur. Abdülhamid Kırmızı, *op. cit.*, 2008, p. 33.

¹²¹ Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op. cit.*, 2011, p. 161. Önen et Reyhan expliquent les incertitudes concernant la situation des *nahiye* par le manque d’enthousiasme de l’État ottoman à l’égard de ce type de réglementation. Dans l’article 22 du Code de 1871 cette question est traitée en détails. Toutefois, bien qu’à cette date une administration soit mise en place au niveau de *nahiye*, sa gestion est confiée non pas à un

fonctionnaires des provinces devant les préfets et leur organisation centrale (ministères) que leurs rapports mutuels, due au manque de précision dans les Codes de 1864 et de 1871 (même si ce dernier fut plus riche en détails)¹²². En outre, il faut prendre en compte que les nouveaux départements formés selon le nouveau système de *vilayet* sur les territoires ottomans étaient des unités beaucoup plus grandes que les *eyalet*¹²³. Cette situation fut à l'origine d'une instabilité constante de la structure territoriale qui l'a obligée à se modifier à plusieurs reprises en raison des décisions de morcellement ou de changement de frontières¹²⁴.

Un autre enjeu majeur à cette période était la question des conseils provinciaux. Cette question était au centre du débat tant pour le gouvernement qui avait la volonté de contrebalancer le pouvoir des gouverneurs qui agissaient avec une certaine indépendance par rapport à Istanbul qu'auprès des pays européens concernés par la participation des non-musulmans aux processus de prises de décision. Les conseils en tant que nouveauté de l'époque des *Tanzimat*, ne peuvent tout de même pas être considérés comme un véritable instrument participatif ou disciplinaire jusqu'en 1864¹²⁵.

élu comme l'avaient désiré les puissances étrangères, mais à un employé nommé (*nahiye müdürü*). *Ibid.*, pp. 205-206. Du fait de son incompatibilité avec le centralisme, le *nahiye* en tant que modèle d'unité administrative qui serait l'équivalent de la « commune » française n'a été retenu plus tard ni par les unionistes (*İttihatçı*, communément utilisé pour qualifier les défenseurs du Parti de l'Union et du Progrès –*İttihat ve Terakki Partisi*), ni par les fondateurs de la République. *Ibid.*, p. 248.

¹²² *Ibid.*, pp. 162, 197-198, 215. Abdülhamid Kırmızı, *op.cit.*, 2008, p. 31.

¹²³ François Georgeon interprète la taille « excessive » des provinces de l'Empire ottoman comme une difficulté devant le bon fonctionnement du système préfectoral en la comparant à celle des départements de la France : « Le système s'inspire sans doute du découpage français de l'époque napoléonienne ; mais alors qu'un département français représente en moyenne une superficie de 6 000 km², les provinces ottomanes varient en étendue entre 30 000 et 100 000 km² ! Certaines peuvent atteindre le quart de la superficie de la France. Et il faut que, sur une pareille étendue, dotée le plus souvent de communications médiocres, le gouverneur général, entouré d'une petite équipe d'administration, relayé au niveau des *sancak* et des *kaza* par les gouverneurs et les sous-gouverneurs, remplisse toutes les tâches de l'administration locale : l'ordre, la sécurité, le développement, les infrastructures et l'instruction ! », François Georgeon, *op. cit.*, 2003, p. 172.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 190.

¹²⁵ Davison affirme que « [t]his council attached to each *vali* and to each governor of the subdivisions of the *eyalet*, was intended to represent the views of the governed and to apply a brake to the arbitrary acts of governors. [...] There were, to be sure, instances of able governors who could gain the co-operation of a *meclis*, or dominate it ; but more usually it seems that the *meclis* served as a check on a good governor, and as an accomplice of a bad one ». L'auteur souligne également que « Muslim or Christian, it was invariably more retrograde than the officials sent out from Istanbul ». Davison, *op. cit.*, 1963, p. 141.

La période hamidienne

Suite à l'adoption de la Constitution de 1876 (*Kanun-ı Esasi* – Loi fondamentale) inaugurant la monarchie constitutionnelle (*Meşrutiyet*) dans l'Empire ottoman, l'introduction des conseils provinciaux au système politico-administratif a gagné une légitimité et une base constitutionnelle. Le principe de contrôle et d'assistance de chaque organe décisionnel exécutif par un conseil trouvait sa place dans la Constitution comme un changement des plus déterminants dans l'organisation administrative. Dans ce cadre, l'effet direct du système constitutionnel sur l'administration territoriale fut l'apparition d'un conseil administratif composé de membres élus et permanent attaché à chaque *vali*, *mutasarrıf* et *kaymakam* (art. 109). Ce conseil disposait d'un pouvoir d'avis dans divers domaines tels que l'éducation, les travaux publics et le commerce, et aussi d'un pouvoir de contrôle de la légalité des actes administratifs, notamment concernant la vérification de la conformité des activités économique aux normes et réglementations (art. 110)¹²⁶. Toutefois, ces conseils n'ont pas pu aller au-delà d'avoir été imaginé comme des organes consultatifs, ce qui reflète le scepticisme des élites étatiques ottomans à l'égard des élus du peuple dans la vie politique à cause d'une sévère anxiété vis-à-vis des mouvements autonomistes ou séparatistes¹²⁷.

Cependant, ces conseils ont joué un autre rôle important dans la vie politique ottomane. Les députés du premier Parlement ottoman¹²⁸ étaient élus par les membres [élus] des conseils locaux (des *vilayet* –sauf Istanbul–, des *liva* et des *kaza*)¹²⁹. Au fond, ces députés n'étaient pas toujours de vrais représentants du peuple, mais ayant obtenu le

¹²⁶ Yıldızhan Yayla, *Anyasalarımızda Yönetim İlkeleri. Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif* [Les principes de déconcentration et de décentralisation dans nos Constitutions], İstanbul, İstanbul Üniversitesi SBF Yayını, 1984, p. 42.

¹²⁷ Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op. cit.*, 2011, p. 256.

¹²⁸ Suite à la proclamation du *Kanun-ı Esasi* par le sultan le 23 décembre 1876, *Meclis-i Umumi*, le premier Parlement de l'Empire ottoman, a été inauguré le 19 mars 1877 par le discours du sultan et a commencé à travailler. Le Parlement était bicaméral et se composait du *Meclis-i Mebusan* (Chambre des députés) dont les membres étaient élus et du *Meclis-i Âyân* (Chambre des notables) dont les membres étaient nommés à vie par le sultan. Pour une brève présentation de l'évolution du Parlement dans l'histoire ottomano-turque (en français), voir : <https://global.tbmm.gov.tr/index.php/fr/yd/icerik/12>.

¹²⁹ Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op. cit.*, 2011, p. 258 ; François Georgeon, *op. cit.*, 2003, p. 73.

consentement du préfet pour se voir « élus » à la *Meclis-i Mebusan*, ils suscitaient plutôt la confiance du gouvernement¹³⁰. Quant à Ahmet Vefik Pacha qui présidait le premier Parlement ottoman, il était ancien préfet et l'un des personnages les plus connus de l'époque ayant été étant nommé par le passé à de nombreuses fonctions gouvernementales. Cette composition a, certes, eu des conséquences directes sur l'efficacité et le fonctionnement du Parlement. C'est ainsi qu'İlber Ortaylı en donne la description suivante : « Le Président Ahmed Vefik Pacha était un ancien préfet et les députés devant lui, d'anciens membres de conseils départementaux... Ahmed Vefik Pacha accueillait leurs critiques, souhaits et demandes avec le despotisme et la promptitude d'un préfet, déterminait lui-même la méthode des négociations, dirigeait les sessions parfois avec hargne et [maintes] réprimandes »¹³¹.

En effet, la présence d'anciens élus et gouverneurs locaux au Parlement apparaît comme une preuve de l'importance que revêtent les provinces à cette époque. La période hamidienne fut marquée par de graves problèmes internes et externes qui menaçaient l'intégralité territoriale de l'Empire et la question du contrôle des provinces fut le principal souci sous-jacent à la plupart des réformes administratives depuis les *Tanzimat*. Les changements, comme l'affirme François Georgeon, ont incontestablement modernisé l'Empire : « L'État ottoman de 1876 est plus moderne, plus centralisé, plus présent dans la vie de tous les jours, c'est une machine plus complexe et plus perfectionnée. Mais il est lourdement endetté, menacé par les grandes puissances, fragilisé par les nationalismes, englué dans les crises politiques »¹³². Toutes les initiatives qui visèrent le maintien de l'ordre dans les provinces, notamment les Codes de 1864 et de 1871 ainsi que l'adoption de la *Kanun-ı Esasi* dont l'un des enjeux

¹³⁰ İlber Ortaylı, *op.cit.*, 2010, pp. 424-425.

¹³¹ İlber Ortaylı, *Osmanlı İmparatorluğu'nda İktisadi ve Sosyal Değişim. Makaleler I* [Le changement économique et social dans l'Empire ottoman. Articles I], Ankara, Turhan Kitabevi, 2004, p. 238, cité par Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op. cit.*, 2011, p. 258.

¹³² François Georgeon, *op. cit.*, 2003, p. 40. Midhat Pacha, considéré comme l'un des fondateurs de la monarchie constitutionnelle dans l'Empire ottoman, accordait, dans son projet constitutionnel, une place à l'uniformisation et à la généralisation de l'administration départementale, y compris pour la capitale Istanbul et ses environs qui avaient joui depuis très longtemps d'une structure administrative spéciale. Il y faisait également part de la désignation des modes d'élection des organes administratifs locaux. Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op. cit.*, 2011, p. 254.

principaux était la question de l'administration des provinces et les promesses d'une nouvelle loi autour de cette question, se manifestèrent comme des réponses au besoin de surmonter ces problèmes. L'un des personnages clé de ce processus et, selon Georgeon, le deuxième homme des premiers mois du règne du Sultan Abdülhamid II, était Midhat Pacha. Il était la figure la plus célèbre de l'instauration du système de *vilayet* tant au niveau de la préparation des nouveaux codes que celui de leur mise en application dans les Balkans où il fut gouverneur général (*vali*) de Niš et Danube. Le succès indéniable qu'il y obtint a joué un rôle essentiel dans la reconsidération et de la recomposition de l'administration territoriale. Ce célèbre pacha réformateur et moderniste insistait sur la nécessité d'une législation qui permettrait d'homogénéiser et de centraliser les actions sur l'ensemble des territoires et qui établirait la pleine égalité juridique entre musulmans et non-musulmans afin d'intégrer les périphéries aspirant à une certaine autonomie par rapport à l'État ottoman.¹³³

Toutes ces initiatives, y compris celles de la promulgation d'une Constitution et de l'inauguration officielle d'un Parlement, doivent être considérées dans ce contexte largement marqué par l'influence de l'époque des *Tanzimat* qui a été atteint à son paroxysme. Selon François Georgeon, Abdülhamid II s'est orienté vers un système de monarchie constitutionnelle de manière assez pragmatique dans l'attente d'« empêcher les Européens de s'ingérer dans les affaires intérieures de l'Empire sous prétexte de "réformes" ; [de] donner à l'Empire ottoman l'appui indispensable de la Grande-Bretagne dans la crise – comment en effet la "mère des Parlements" pourrait-elle refuser son concours à un monarque constitutionnel menacé par un tsar autocrate ? Enfin, la constitution pourrait désarmer l'hostilité des libéraux partisans du sultan déchu et apporter à Abdülhamid cette légitimité rendue problématique par les conditions de son

¹³³ İlber Ortaylı désigne Midhat Pacha qui convertit son aspiration à l'État de droit en constitutionnalisme, comme l'exemple type des hommes d'État libéraux apparus dans la foulée des réformes de modernisation du 19^{ème} siècle comme une alternative au type de dirigeant traditionnel compétent, laborieux, mais conservateur et autocrate du 19^{ème} siècle qui, comme le personnage d'Alexis Karénine du roman de Tolstoï, s'efforçait de faire bouger la bureaucratie paresseuse de l'Empire. Selon Ortaylı, « leur tragédie résultait de la confrontation entre les aspects vieillissés des empires autocratiques et le libéralisme naissant au sein du même corps ». İlber Ortaylı, *Batılılaşma Yolunda* [En voie d'occidentalisation], İstanbul, Merkez Kitapçılık, 2007, p. 82.

avènement »¹³⁴. Mais le compromis entre ces deux hommes n'a pas duré longtemps et Midhat Pacha a été exilé en se heurtant à la nature « sultanienne »¹³⁵ de la Constitution.

Abdülhamid II a vite abandonné la politique de Midhat Pacha qui visait à intégrer plus les non-musulmans à l'État et ses idéaux qui consistaient à fonder une administration moderne et rationnelle incarnée par les *Tanzimat*. Dans ce sens, l'exil de Midhat Pacha symbolise en quelque sorte la fin de la période de *Tanzimat* et de l'influence de la Sublime Porte. Dans cette décision, la confiance qu'Abdülhamid II éprouvait en une politique islamiste contre l'ottomanisme de Midhat Pacha avait, certes, été influente, mais le fait que le sultan ait souhaité garder à tout prix son pouvoir de discrétion et de contrôle sur l'appareil étatique et ses dirigeants y avait aussi joué un rôle considérable. Nous devons donc prêter une attention particulière à ce point lorsque nous analysons les spécificités de la période hamidienne qui a succédé au règne éphémère de la monarchie constitutionnelle. D'une part, Abdülhamid II qui paraissait avoir adopté le principe de centralisme des *Tanzimat*, avait réussi à l'altérer en réunissant toutes les compétences directement entre ses mains tout en discréditant les mécanismes intermédiaires. D'autre part, la quête d'hégémonie du sultan basée sur une politique pan-islamiste et un renforcement du califat avait suffi à redistribuer les cartes dans la lutte pour le pouvoir en province. Le règne d'Abdülhamid II a ainsi influencé de manière radicale, sur ces deux points, le système de préfecture et la position du préfet en tant qu'acteur.

La réorganisation de l'administration territoriale était l'agenda prioritaire du premier Parlement. Toutes les entreprises visant à mettre en œuvre de cet agenda furent, cependant, marquées d'hésitation et d'incertitude concernant l'adoption d'un nouveau mode d'administration. Le Conseil d'État (*Şura-yı Devlet*) a proposé le 31 mars 1877, un projet de loi sur l'administration provinciale que le Sultan Abdülhamid II avait promis

¹³⁴ François Georgeon, *op. cit.*, 2003, p. 62.

¹³⁵ Georgeon définit le *Kanun-ı Esasi* comme une « Constitution "sultanienne" taillée sur mesure pour le nouveau souverain » à cause des concessions faites au sultan, telles que le pouvoir de nommer des ministres ou le droit d'expulser du territoire tous ceux qui portaient atteinte à la sûreté de l'État. François Georgeon, *op. cit.*, 2003, pp. 63-64.

lors de l'inauguration du Parlement et dont la mise en place avait été prévue et garantie par la Constitution. Ce projet a fait l'objet de vifs débats au sein du Parlement et n'aboutit qu'à un compromis très fragile et insatisfaisant pour toutes les parties. Le projet de loi sur l'organisation des provinces (*Teşkilat-ı Vilayat Kanunu*) a finalement été rejeté par le gouvernement et renvoyé au Parlement qui serait suspendu en 1878 pendant 30 ans sans avoir eu la chance de le revisiter. Les grands débats parlementaires se sont focalisés sur l'idée de l'intégration des non-musulmans à l'État qui s'est manifestée par les multiples tentatives et recommandations pratiques de Midhat Pacha. Aussi bien les pouvoirs des gouverneurs locaux que la représentation des tous les éléments ethniques de l'Empire, notamment celle des non-musulmans, ont suscité de profonds désaccords au Parlement. De plus, comme les débats sur la question des fonctionnaires nommés de manière discrétionnaire par l'État central aux provinces l'ont dévoilé très clairement, il n'y avait pas toujours que deux pôles. La présence et la proportion des agents nommés dans les conseils administratifs ont été sévèrement critiquées, non seulement par les non-musulmans mais aussi par le reste des élus¹³⁶.

Le climat politique des années 1890 et, en particulier, les révoltes arméniennes et les interventions grandissantes des puissances étrangères, ont pu avoir poussé Abdülhamid II vers une approche radicalement centraliste par laquelle il souhaitait réunir tous les pouvoirs entre ses mains. Ceci dit, dans cette période, les bureaucrates du centre avaient commencé à s'inquiéter au sujet des failles de sécurité causées par la perte d'efficacité du ministère de l'Intérieur, du fait même de l'impossibilité que le sultan puisse arriver à tout contrôler. Ils demandaient donc un élargissement des pouvoirs du préfet et surtout une augmentation des possibilités de recours aux forces armées dans leur lieu d'affectation¹³⁷. Une autre inquiétude et source de mécontentement était le fait que des préfets non musulmans avaient commencé à être nommés sous la pression et les demandes des puissances étrangères et on exprimait l'opinion selon laquelle il serait préférable de choisir parmi les autres *millets* des préfets adjoints puisque, dans tous les

¹³⁶ Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op.cit.*, 2011, pp. 258-271.

¹³⁷ Abdülhamid Kırmızı, *op.cit.*, 2010, p. 36.

cas, la population musulmane était majoritaire¹³⁸. Il est, en effet, intéressant de constater qu'il n'existe aucun préfet non musulman nommé dans la période hamidienne alors que ces derniers se multipliaient dans la bureaucratie et assuraient même des fonctions de ministre pour la première fois au sein du gouvernement¹³⁹.

Suite à la victoire des Russes à l'issue de la guerre russo-turque de 1877-1878, l'Empire ottoman fut obligé d'accepter le traité de San Stefano dans des conditions très dures. Le traité dont les termes étaient aussi largement défavorables aux pays européens fut signé le 3 mars 1878. Le mécontentement des puissances européennes a abouti à la révision du traité au Congrès de Berlin le 13 juillet 1878. Les conséquences en furent assez tragiques pour l'Empire ottoman et lui coûtèrent la perte d'une partie de sa souveraineté sur ses territoires. En guise d'exemple, nous pouvons citer la création de la province autonome de « Roumélie orientale » (*Şarkî Rumeli*) au sud des Balkans qui représente une intervention importante des puissances étrangères sur le système territorial dans l'histoire administrative ottomano-turque. Selon les termes du traité de Berlin, l'Empire ottoman s'est retrouvé obligé de nommer un gouverneur général chrétien à la tête de cette province et a dû déléguer certains pouvoirs sur les affaires relatives à l'administration territoriale, aux finances et à la justice à une « commission européenne » en perdant, en grande partie, son contrôle sur le gouverneur. Cette commission a préparé un règlement exhaustif (composé de 495 articles principaux et de 637 annexes) qui fut ratifié par le Sultan Abdülhamid II le 15 mai 1879. Ce règlement intérieur de la province de Roumélie orientale qui conférait de très larges attributions au gouverneur, a causé une parcellisation centrifuge. L'État ottoman a nommé comme gouverneur de la Roumélie orientale Rüstem Pacha en 1878, mais suite aux contestations de l'Empire russe, un gouverneur chrétien fut nommé (en 1879 Aleko Pacha, en 1884 Gavril Pacha). De plus, une grande majorité des sièges dans le conseil provincial a été laissée aux

¹³⁸ *Ibid.*, p. 37.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 60.

chrétiens. Par conséquent, cette autonomie administrative a conduit au rattachement de la province de Roumélie orientale à la Bulgarie à la suite d'une révolte en 1885¹⁴⁰.

Les *Tanzimat* ont apporté de nombreux changements importants dans plusieurs domaines, et ont été à la base de la mise en œuvre de nouvelles institutions et de nouveaux principes. Cependant, il n'est pas tout autant vrai que les institutions instaurées et les principes adoptés aboutirent à la naissance d'un appareil étatique moderne. Nous avons essayé d'expliquer plus haut combien le rôle assumé par les notables locaux était résistant face aux mesures prises dans le sens d'une centralisation et comment les fonctionnaires d'État pouvaient dépendre des notables locaux dans la pratique. De façon similaire, la rencontre des principes modernes avec la résistance de la structure sociale existante fut à l'origine d'une nouvelle tension. Par exemple, du point de vue de l'administration territoriale, la mise en place des premières institutions modernes d'enseignement ayant contribué à la formation d'une nouvelle élite dirigeante porteuse de ces nouveaux principes et l'emprise des acteurs traditionnels sur la vie politique quotidienne se transformèrent en une dynamique confrontant les dirigeants éduqués fruits des *Tanzimat* au gouvernement de l'époque. La thèse selon laquelle Abdülhamid II fut renversé par ceux-là même qu'il forma dans les écoles modernes qu'il a fondé se nourrit justement de cette tension. L'un des dilemmes les plus bouleversants d'Abdülhamid II réside, en effet, dans le fait que ces écoles modernes qu'il chérissait tant devinrent le foyer des approches qui s'opposaient à son administration¹⁴¹. Il ne faut pas s'étonner que ces jeunes dirigeants formés par les principes modernes soient passés dans le camp de l'opposition en voyant l'impossibilité d'appliquer ces mêmes principes dans les différentes parties des territoires ottomans et en observant l'impuissance des gouverneurs locaux devant les notables tels que les aghas, les sheikhs, les *nakîbü'l eşrâf* ou les chefs de tribu. Dans le passage à l'opposition de cette jeune génération éduquée, les préférences politiques d'Abdülhamid II qui ont permis aux notables locaux de garder leur pouvoir afin de protéger la puissance de l'institution califale furent également

¹⁴⁰ Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op.cit.*, 2011, p. 276.

¹⁴¹ Abdülhamid Kırmızı, *op.cit.*, 2010, p. 47.

influentes. Le fait qu'Abdülhamid II chercha un soutien auprès de ces familles puissantes et de cette noblesse locale face aux partisans de la monarchie constitutionnelle, a produit une réalité sociale différente malgré l'existence des principes centralistes en apparence et les efforts institutionnels déployés dans ce sens.

Cependant, il ne faut pas oublier que ni la mise en place *in extenso* des principes modernes centralistes qui s'étaient quelque peu institutionnalisés par les *Tanzimat*, ni la volonté que le sultan exprimait dans ce sens ne sauraient suffire à rendre nulle et non avenue l'influence des familles et personnalités puissantes qui eurent occupé de gré ou de force des positions administratives importantes. Tout d'abord, malgré les progrès réalisés dans ce domaine, il n'y avait pas encore un nombre suffisant d'hommes éduqués capables de porter cette transformation « moderne ». De ce fait, en particulier dans les territoires où les liens avec le centre étaient faibles ou les tendances centrifuges étaient fortes pour différentes raisons, comme dans le cas des régions arabes, les acteurs traditionnels étaient encore nécessaires pour maintenir la paix et assurer le consentement et la loyauté des sujets envers le centre¹⁴². Il existe plusieurs exemples qui montrent comment ces acteurs traditionnels arrivèrent à occuper des postes administratifs ou acquirent une position d'influence sur les administrateurs en contrepartie de l'apaisement des révoltes, des désordres ou des mécontentements locaux. Le cas d'Ebubekir Hazım Tepeyran, l'un des préfets importants de l'époque, et la position dans laquelle il se trouva devant les notables locaux alors qu'il était préfet de Moussoul, sont significatifs. Suite à une série de plaintes déposées par les villageois qui faisaient état du mauvais traitement qu'ils subissaient, le préfet fait arrêter par les gendarmes certains membres des familles influentes de la région pour les transférer devant la justice. À l'arrivée de cette nouvelle, le Palais de Yıldız remercie d'abord le préfet de sa vigilance et le transfère (pour ne pas dire l'exile) à Beyrouth, et par la suite, ordonne qu'on relâche

¹⁴² La transformation des membres des familles nobles arabes qui, ayant gagné la confiance du sultan, avaient occupé des postes administratifs importants sous le règne d'Abdülhamid II, en acteurs déterminants du nationalisme arabe après leur purge pendant la II^{ème} monarchie constitutionnelle peut être considérée comme un exemple typique de la relation pragmatique établie entre l'État et les notables locaux.

les hommes qu'il avait fait arrêter. Dans ses mémoires, Hazım Tepeyran raconte son éloignement de Moussoul comme une surprise dont il avait pu comprendre les raisons beaucoup plus tard¹⁴³. En partant de cet exemple, nous pouvons dire que le palais menait une politique d'équilibre pragmatique où, en fin de compte, les exigences des notables locaux – en particulier dans les régions problématiques – l'emportaient.

Le règne d'Abdülhamid II est marqué par la durée extraordinairement longue des mandats et par une stabilité remarquable au sein de la bureaucratie. De plus, et c'est ce qui nous intéresse le plus dans le cadre de ce travail, les mêmes durées de mandat sont également observées, et ce de manière encore plus marquée, pour les gouverneurs généraux nommés à la tête des provinces. Pour mieux saisir la particularité de cette période, il convient de rappeler que l'historien officiel de l'Empire ottoman Ahmed Lutfi Efendi se plaignait de la courte durée de mandat des gouverneurs généraux dans les époques précédentes où, par exemple en 1874, presque tous les gouverneurs avaient été changés deux fois en un mois¹⁴⁴.

La longévité des préfets à leur poste n'était pour autant pas synonyme de toute puissance. Reşit Pacha qui figurait parmi les hommes d'État importants de son époque et qui fut nommé comme préfet à Sivas pendant la période hamidienne, relate dans ses mémoires une situation qui illustre bien les facteurs qui limitaient le pouvoir du préfet dans la pratique. C'est ainsi qu'il décrit les difficultés économiques dont il a souffert malgré sa position bureaucratique importante et prestigieuse, et le pouvoir administratif et politique dont il disposait : « Je n'avais pas de biens, je n'avais pas de propriétés. Bien que j'eusse été aux affaires étatiques depuis de longues années, que j'eusse exercé en tant que préfet dans différents départements et même en tant que député pendant une période, je n'avais même pas une cabane où me loger, ni même l'argent qui m'aurait permis de me le procurer. » Or, l'exercice d'une fonction quelconque est, en fin de compte, toujours lié au pouvoir économique. L'administrateur dépourvu de ce pouvoir

¹⁴³ Ebubekir Hâzım Tepeyran, *Hatıralar* [Mémoires], İstanbul, Pera Turizm ve Ticaret A.Ş., 1998.

¹⁴⁴ Abdülhamid Kırmızı, *op. cit.*, 2007, pp. 12-13.

dépendait donc en grande partie du bon vouloir des notables locaux qui en disposaient.¹⁴⁵

Soulignons aussi quelques points au sujet de la méthode adoptée pour la nomination des préfets. Il existait une certaine hiérarchie dans l'ordre des candidats à la nomination. Selon ce principe, la priorité était accordée aux candidats *mazul* (attendant sans poste, au centre). Par la suite, la possibilité de *becayış* (échange des lieux d'affectation de deux préfets) était considérée. Le cas le plus souvent observé après ces deux premières options consistait à nommer des préfets parmi les *mutasarrıf* de *sandjak* ou les bureaucrates de l'administration centrale d'une catégorie correspondante¹⁴⁶. « La vraie méthode de nomination des préfets sous le règne du Sultan Abdülhamid II [consistait] en la mise en application de la seule volonté du sultan qui déterminait les résultats avant même que la procédure commence, même si toutes les nominations respectaient une procédure officielle et passaient par des étapes bureaucratiques et politiques »¹⁴⁷.

Cependant, dans une époque où l'on souffrait particulièrement de la pénurie du personnel formé conformément aux exigences de la tâche, furent même nommés les administrateurs de province qui éprouvaient de la sympathie pour l'opposition *Jeune turc*, voire qui la soutenaient¹⁴⁸. Il est aussi à noter que, malgré l'existence des nominations arbitraires, la période hamidienne fut celle où furent jetées les bases d'une administration centraliste moderne avec des changements importants tels que l'adoption de la condition d'être diplômé du *Mekteb-i Mülkiye* dans le cas des premières nominations à un poste de préfet ou la désignation de trois classes de préfet selon la taille et l'importance des lieux d'affectation¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Kamil Erdeha, *Milli Mücadelede Vilayetler ve Valiler* [Les départements et les préfets pendant la guerre de libération], İstanbul, Remzi Kitabevi, 1975, p. 23.

¹⁴⁶ Abdülhamid Kırmızı, *op. cit.*, 2007, p. 52.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 53.

¹⁴⁸ *Ibid.*, pp. 46-47.

¹⁴⁹ Ahmet Apan, *op. cit.*, 2015, pp. 88-89.

La seconde Monarchie constitutionnelle

Les efforts déployés pour obtenir une nouvelle loi sur l'administration territoriale, malgré de nombreuses initiatives entreprises dès la proclamation de la seconde Monarchie constitutionnelle (*İkinci Meşrutiyet*), n'ont pu aboutir que très difficilement. Après de vifs débats autour de la question de centralisation et de décentralisation, un texte sous forme de décret-loi a pu finalement être adopté. La loi provisoire de 1913 sur l'administration générale des départements (*İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanun-u Muvakkati*¹⁵⁰) composée de deux parties traitant de l'administration générale des départements (*İdare-i Umumiye-i Vilayet*) et de l'administration spéciale des départements (*İdare-i Hususiye-i Vilayet*), maintenait dans ses grandes lignes le cadre tracé par les règlements sur les départements (*Vilayet Nizamnameleri*) et la structure bicamérale conformément au principe de centralisation. Par contre, elle accordait une place aux dispositions relatives à l'administration spéciale (sa personnalité morale, ses compétences et responsabilités, la gestion de ses biens, etc.) comme une nouveauté et la distinguait nettement de l'administration générale.¹⁵¹ Il convient donc de dire que cette loi a rendu faisable le principe de décentralisation administrative en le dotant de la base juridique nécessaire¹⁵².

Cette loi provisoire qui occupe également une place très importante dans l'histoire administrative de la Turquie puisqu'elle a déterminé les modalités de l'administration centrale des départements pendant près d'un siècle, a été sérieusement mise en cause par les tenants de la décentralisation pour avoir élargi les pouvoirs et les compétences du préfet. Même si elle a introduit un nouveau système d'administration locale renforcée et un nouveau type de conseil départemental et qu'elle s'est présentée comme une réforme d'administration locale, l'enjeu sous-jacent principal de cette loi était l'objectif de

¹⁵⁰ Pour le texte de la loi, voir *Düstur* [Règlement], İkinci Tertip, vol. 5, İstanbul, Matbaa-i Amire, 1332 (1916), p. 186-216.

¹⁵¹ Ahmet Apan, *op. cit.*, 2015, p. 91-92.

¹⁵² Muzaffer Sencer, « Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetmel Gelişmeler » [Les développements politiques et administratifs dans l'Empire ottoman après les *Tanzimat*], *Amme İdaresi Dergisi*, Vol. 17, n° 3, Ankara, TODAİE, 1984, p. 69.

renforcer l'arsenal de l'administration centrale face aux forces centrifuges. C'est pour cette raison qu'une partie considérable de ses articles a été consacrée aux pouvoirs et compétences du préfet¹⁵³.

Selon Ortaylı, même si les efforts entrepris dans la période de la seconde Monarchie constitutionnelle n'ont pas réussi à s'entendre sur une nouvelle loi de l'administration territoriale, le dispositif provisoire de 1913 a renforcé et bien établi les principes centralistes en matière d'administration territoriale tandis que la structure administrative des départements (les préfets, les assemblées administratives, les tribunaux séculiers – *nizamiye* – et les tribunaux religieux – *şer'i* – ainsi que les fonctionnaires tels que les directeurs d'instruction, de travaux publics, d'agriculture, etc.) fut maintenue. Dans la pratique, les règlements sur les départements, voire « leur application dans leur lettre et leur esprit dans une version encore plus centraliste »¹⁵⁴ ont donc été réintroduit par la loi de 1913.

Il convient ici de noter également que ce décret-loi a été adopté juste après le coup d'État du 23 janvier 1913, connu sous le nom d'attaque de *Bab-ı Âli* (Sublime Porte), par lequel les unionistes (*İttihatçı*) avaient pris le pouvoir. Dans ce contexte, ce décret-loi semble avoir fait partie de la volonté des Unionistes d'obtenir un contrôle absolu et une consolidation de leur pouvoir. De ce fait, sous la seconde Monarchie constitutionnelle, l'évènement le plus important qui a déplacé la bureaucratie militaire et civile de sa position dominante fut la baisse des grades. Ortaylı souligne que certaines personnes soupçonnées d'avoir bénéficié injustement des promotions de l'ancien régime avaient été dégradées et un nombre important de fonctionnaires avait été envoyé à la retraite. C'est ainsi que le nouveau régime avait pu, au cours de cette période, poursuivre d'une

¹⁵³ Pour plus de détails sur les initiatives qui ont mené à ce décret-loi et sur les éléments importants qui le composent, voir Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op.cit.*, 2011, pp. 311-343.

¹⁵⁴ İlber Ortaylı, *op. cit.*, 2010, p. 519.

manière plus organisée les mêmes politiques favorables à la centralisation et au contrôle.¹⁵⁵

Toutefois, il y eut aussi d'importantes modifications qui renforcèrent l'administration centrale. İlber Ortaylı mentionne, parmi ces changements qui se rapprochaient de la structure étatique centraliste moderne dominant en Europe, la création d'une Direction de la Sûreté générale placée sous l'autorité du ministère de l'Intérieur et dotée de compétences extraordinaires, qui a remplacé l'ancien ministère de la Police. D'autre part, la loi provisoire de 1913 sur l'administration départementale a fait du ministère de l'Intérieur une autorité directement compétente sur les départements. Selon Ortaylı, cette structure « constitue le fondement du système actuel. [...] les *mutasarrıf*, c'est-à-dire les *liva* n'avaient pas été supprimés d'un coup et on avait accordé plus d'importance au statut de *liva* rattaché à l'administration centrale. Les municipalités étaient placées sous le contrôle strict du gouvernement central et le statut ancien se trouvait renforcé dans ce sens. Le processus qui visait la réalisation de certains services publics (santé, éducation) par l'État ou sous l'égide de l'État s'est accéléré et s'est poursuivi jusqu'à nos jours. Ceci est aussi repérable dans les activités culturelles. Par exemple, les Foyers turcs étaient des organisations fortement influentes en ce qui concerne les activités idéologiques et culturelles qui débordaient des frontières de l'Empire ottoman. Réaliser ce type d'activités sous la direction du parti au pouvoir s'est transformé en une tradition qui s'est transmise aux périodes postérieures. »¹⁵⁶

Après la réglementation de 1913, il n'y a pas eu de changements significatifs jusqu'à la fondation de la République, notamment sous l'influence décisive des années de guerre.

¹⁵⁵ İlber Ortaylı, 2010, *op. cit.*, p. 525.

¹⁵⁶ İlber Ortaylı, *op. cit.*, 2010, p. 516.

1.4. La période républicaine : la tradition centraliste face à la recomposition et à la réorganisation administratives

Le système administratif ottoman et sa forme centraliste qui avait adopté les principes d'organisation territoriale (sauf la transformation des *liva* en *il*) et conservé le principe de gestion de l'administration et des services publics par des ministères au nombre restreint et moins spécialisés, persistèrent en grande partie sous le régime républicain¹⁵⁷. Ce cadre constitue la base d'une administration territoriale particulièrement forte. Il s'agit d'une continuité du centralisme de l'État ottoman fondé sur une structure rationnelle, mais qui reste encore conservatrice. Étant donné que le statut des fonctionnaires nommés à la tête des *nahiye* (commune) était moins valorisé comme poste officiel et que les *nahiye* en tant qu'unité administrative se rencontraient peu fréquemment dans l'administration provinciale, cette continuité paraît hautement significative, comme le souligne Ortaylı, parce que ce ne furent que les postes de *mutasarrıf* qui ont été abolis au sein du trio *vali-mutasarrıf-kaymakam* dans la nouvelle configuration. C'est justement pour cette raison que la taille des *vilayets* a été réduite parallèlement à l'abolition des *sandjaks* par le régime républicain. Cette tendance s'est renforcée également par la demande du peuple local pour la création de nouveaux départements qui étaient désormais moins étendus, donc plus nombreux¹⁵⁸. Il semble naturel que dans le premier quart de siècle de la République la société ait soutenu le rétrécissement croissant de l'espace physique des unités administratives. Conformément à la logique du système administratif centralisé selon laquelle tous les services et fonctions de l'administration centrale s'organisent au sein des circonscriptions territoriales, la chance d'une agglomération de bénéficier de plus de services publics était liée de près à la condition de faire partie d'un chef-lieu de département, ce qui

¹⁵⁷ Gencay Şaylan, « Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği : Merkezcilik » [La caractéristique déterminante du système de représentation territoriale de l'État : le centralisme], in Kurthan Fişek (dir.), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, TİD, Ankara, 1976a, p. 30.

¹⁵⁸ İlber Ortaylı, *op. cit.*, 2010, p. 519.

explique que les demandes d'acquérir le statut de département (*il*) ont émergé partout dans le pays jusqu'au milieu des années 1950¹⁵⁹.

En termes d'évolution de la structure administrative et de l'institution préfectorale, l'établissement de la République constitue un processus qui comprend des particularités nettement distinctes des périodes précédentes. Ce processus où l'on témoigne la construction d'un État-nation suivant la dissolution de la structure de l'empire, offre à l'analyse un contexte plus riche et plus complexe, par bien des égards, que les conditions typiques d'émergence d'un État-nation moderne dans les circonstances turbulentes de l'époque : d'une part, la guerre et l'occupation du territoire sur lequel est proclamée la République ; d'autre part, le climat international difficile marqué par la Grande Guerre et les « révolutions ». Les années 1920 qui furent dominées par les tentatives de libération du territoire et la fondation de la République, portent la marque de la nature extraordinaire de l'époque. Nous pensons donc qu'il est nécessaire d'analyser cette époque en général comme une période révolutionnaire et de prendre en considération le fait qu'il ait pu se produire un écart entre les objectifs des cadres révolutionnaires et la nature de la Révolution. Autrement dit, cette époque représente des ruptures et des déviations quant à l'histoire de certaines institutions et certains acteurs. La coexistence de trois noyaux de pouvoir et de trois différents mécanismes de décision (Istanbul, Anatolie et l'administration des puissances d'occupation) pendant la période de 1919 à 1923 où l'existence même d'un État est contestable¹⁶⁰ peut donner une idée sur le caractère extraordinaire de la situation.

La position des hauts fonctionnaires administratifs fut un sujet de débat dans les années d'occupation et tout au long de la période qui mène vers la proclamation de la République. Les rapports avec les préfets comme acteurs fondamentaux en termes de souveraineté territoriale, gagnèrent de l'importance surtout dans les années où la lutte pour le pouvoir s'est exacerbée. Le cas suivant vécu au commencement de la lutte

¹⁵⁹ Gencay Şaylan, *op.cit.*, 1976a, p. 32.

¹⁶⁰ Nuray Ertürk Keskin, *op.cit.*, 2012, p. 5.

nationale illustre bien cette situation¹⁶¹ : le gouvernement d'Istanbul envoya Mustafa Kemal, soupçonné de ne pas se conformer aux conditions de l'armistice signé entre l'État ottoman et les puissances occupantes, à Samsun, sous le prétexte de résoudre quelques problèmes comme le désordre qui s'était manifesté dans cette ville et ses environs ou la pression exercée par la population turque sur les Grecques. Cependant, selon son témoignage que nous lisons dans ses *Discours*, Mustafa Kemal, en défendant que l'établissement de l'ordre dépendait de la teneur du poste et de la position d'autorité, avait réussi à obtenir une vaste autorité d' « inspecteur » dont les conséquences ne pouvaient pas être prévues par le gouvernement d'Istanbul. C'est ainsi qu'en tant qu'inspecteur de la Troisième Armée, Mustafa Kemal arriva à Samsun le 19 mai qui fut l'un des instants critiques et symboliques de la guerre de libération. Le territoire ottoman avait été divisé en neuf zones de corps d'armée et trois zones d'inspection. Le poste d'inspecteur lui octroyait l'autorité nécessaire pour donner des ordres à la fois aux unités militaires et aux préfectures et aux autres unités administratives territoriales situées dans les limites de sa circonscription. Quand le rôle potentiel que cette vaste autorité signifiait dans l'organisation d'une résistance fut compris, le gouvernement de Damat Ferid Pacha a immédiatement démis Mustafa Kemal de sa fonction d'inspecteur et décréta d'abord son arrestation. Ensuite, il augmenta l'autorité des préfets face aux commandants après avoir transformé les postes d'inspecteurs d'armée en commandement par une circulaire datée du 15 août 1919. La circulaire décrétait que les postes militaires étaient désormais associés aux hauts fonctionnaires de l'administration civile pour les aider dans leurs fonctions. Par contre, il n'était pas aisé de prédire pour le gouvernement la position que prendraient les hauts fonctionnaires administratifs, pas plus que celles des militaires, par rapport à la résistance. Toutefois, le sens commun lui avait dicté que les préfets, de par leur nature, se positionneraient plutôt du côté du gouvernement et contre la résistance.

Kamil Erdeha exprime qu'il est très douteux que les hauts fonctionnaires administratifs en général se soient opposés au mouvement nationaliste pendant la guerre de libération. Il avance comme argument que, parmi environ 100 préfets qui étaient en poste à cette

¹⁶¹ *Ibid.*, pp. 24-25.

époque, seulement six seront plus tard mentionnés dans la « liste des cent cinquante » (*yüzellilikler*)¹⁶². Selon Erdeha, même s'il faut accepter que certains noms aient pu être négligés, à part une petite proportion des fonctionnaires qui ne dépasserait en aucun cas 15%, il n'est pas convenable d'affirmer que les hauts fonctionnaires administratifs furent en général partisans de l'ancien régime¹⁶³. Plus encore, toujours selon Erdeha, Mustafa Kemal pensait que les hauts fonctionnaires civils prendraient position en faveur des commandants une fois qu'une organisation solide serait établie. Pour soutenir cette idée, Erdeha mentionne une lettre datée du 8 décembre 1919 que Mustafa Kemal envoya à Fahrettin Altay, le commandant du douzième corps d'armée à Konya : « L'expérience montre que la plupart des hauts fonctionnaires administratifs sont généralement instables. Les plus patriotes d'entre eux ne firent rien d'autre que se subordonner toujours à des commandants militaires »¹⁶⁴. Dans ces propos, contrairement à ce que souligne Erdeha, c'est la capacité des préfets à changer d'attitude selon le contexte autant, sinon plus, que leur fidélité aux idéaux et fondements républicains est soulignée.

Néanmoins, le positionnement des préfets dans les périodes où le pouvoir change de main a toujours été flou¹⁶⁵. Bien qu'une administration explicitement militaire n'ait pas été établie ou un certain rapport hiérarchique entre les militaires et les administrateurs civils n'ait pas été défini¹⁶⁶, nous voyons que les hauts fonctionnaires civils (*rüesa-yı*

¹⁶² 150 *persona non gratae* qui avaient été accusés de crime de haute trahison pour avoir pris position contre la guerre de libération par un décret parlementaire de 1924. Le nombre des accusés ne pouvait pas dépasser 150 selon le Traité de Lausanne.

¹⁶³ À propos des hauts fonctionnaires administratifs adversaires de la lutte nationale, Erdeha constate que beaucoup d'entre eux furent des personnes déjà retraitées ou révoquées et, tout de même, réaffectées à des postes pendant la durée de la guerre et que, pour cette raison, ils furent subordonnés au gouvernement d'Istanbul. D'autre part, il note également qu'une bonne partie d'entre eux était des membres ou des partisans du Parti de la Liberté et de l'Entente (*Hürriyet ve İtilaf Fırkası*) et qu'ils s'opposèrent à la lutte nationale comme une conséquence de l'hostilité dont ils témoignaient contre les unionistes. *Ibidem*.

¹⁶⁴ Kamil Erdeha, *op. cit.*, 1975, pp. 31-32.

¹⁶⁵ Pendant les entretiens que nous avons réalisés sur le terrain, un préfet à la retraite a affirmé que derrière l'absence d'une histoire institutionnelle et d'une mémoire glorieuse propres à l'institution préfectorale réside le fait que « les préfets ont pris place du côté non désiré » lors des tournants politiques les plus importants de l'histoire.

¹⁶⁶ À ce sujet, Kamil Erdeha se rapporte à Sebahattin Selek : « Il souhaitait faire approprier par le peuple et légitimer ainsi le mouvement dont il avait pris le leadership. Pour ce faire, il avait besoin du soutien de l'administration civile. Les hommes de l'administration jouissaient d'un pouvoir qui leur était conféré plus par leur appartenance à une classe d'intellectuels que par leur position de fonctionnaire. C'est pour cette

memurin-i mülkiye) sont en grande partie subordonnés aux dirigeants militaires selon des nécessités propres à cette période.

Il est évident que l'organisation territoriale de l'administration de l'État était une tâche extrêmement urgente et importante, tout autant que la formation d'un gouvernement et l'établissement des procédures de prise de décisions à l'échelle nationale, étant donné l'état d'une société ébranlée et décomposée par les guerres, les invasions et le changement de régime. Dans les premières années de la République, la réorganisation de l'administration fut délibérément le théâtre des voyages d'investigation et des activités d'instauration¹⁶⁷. Mais la fondation du régime républicain et de son administration fut un processus qui s'est étendu sur de nombreuses années où les débats se poursuivirent malgré les actions et décisions prises. Dans une période où les institutions qui composent la structure administrative sont formées de fraîche date et où les principes et les procédures de cette structure se sont redéfinies en toutes pièces, ce qui se fit en plus dans un pays souffrant du manque de personnel qualifié, il n'était pas facile de maintenir l'ordre et de rétablir l'autorité de l'État à tous les niveaux d'exercice du pouvoir (politique, administratif et judiciaire) sur l'ensemble du territoire. Considérant que, d'une part, les institutions héritées de l'ancien régime qui incarnent le pouvoir politique étaient abolies et que, d'autre part, les institutions proche du peuple comme les *tekke* et les *zaviye* si bien implantées dans la vie quotidienne étaient définitivement fermées, il importait, autant pour répondre aux exigences minimum de sécurité pour le maintien de l'ordre public que pour établir une nouvelle hégémonie politique et idéologique dans le domaine social, de prendre quelques mesures supplémentaires qui s'imposeraient sous

raison que les administrations militaire et civile n'ont jamais été fusionnées et que même dans les départements les plus importants, il n'y a pas eu de nomination de préfets militaires. »

¹⁶⁷ Dans cet objectif, les voyages et les commissions d'examen et d'investigation des hauts fonctionnaires et des représentants furent organisés ; il s'agissait des voyages des cadres politiques ainsi que des ministres, des bureaucrates de haut niveau et des commissions chargées de mission spéciale comme le Comité d'Investigation de la Division du Territoire (*Taksimât-ı Mülkiye Tetkik Heyeti*) ou le Comité de la Faculté des Sciences (*Darülfünun Heyeti*). Leurs visites couvraient tout le territoire et surtout les régions orientales. Suivant les observations et les rapports de ces voyages, les tentatives d'instauration administrative et judiciaire furent accélérées. Cf. Nuray Ertürk Keskin, *op. cit.*, 2012, p. 11.

différentes formes et pratiques comme l'exil forcé, ou de nouveaux arrangements institutionnels comme l'inspection générale (de l'administration).

L'acteur politique et le noyau de pouvoir de la fondation de la République furent le Mouvement pour la Défense de Droits nationaux (*Müdafaa-i Hukuk Hareketi*) qui était formé par les organisations de résistance régionale, le Comité de Représentation (*Heyet-i Temsilîye*) qui était issu du Mouvement et, depuis le 23 avril 1920, la Grande Assemblée nationale (*Büyük Millet Meclisi*). Dans cette période, la simultanéité de la formation d'un État-nation et d'un nouveau gouvernement et de la dissolution des institutions ottomanes nécessita une concentration extraordinaire dans les activités administratives et législatives. Il est possible de définir l'assemblée et le gouvernement qui ont émergé comme une conséquence de la centralisation, d'une part, des mouvements de résistance nationaux et locaux, et d'autre part, des pouvoirs des congrès, comme un « gouvernement d'assemblée » (*meclis hükümeti*) basé sur la concentration des pouvoirs. La Constitution de 1921 fut adoptée le 20 janvier 1921 et les principes et les caractéristiques du nouvel État ont gagné un statut constitutionnel. Si l'on considère que 1377 lois furent adoptées au total par le Parlement à partir de la date de sa création jusqu'à la fin de l'année 1928, on comprend clairement combien le travail de législation que nous avons mentionné fut extraordinaire¹⁶⁸.

Cependant, dans la période républicaine, les dispositions légales et réglementaires visant à restructurer l'administration territoriale de manière intégrale, ne sont pas mises en place immédiatement. Le décret-loi provisoire de 1913 (*İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanun-ı Muvakkatı*) adopté dans la seconde période de la seconde Monarchie constitutionnelle a déterminé les normes de l'administration générale et spéciale des départements pendant longtemps¹⁶⁹. Cette loi « reprenant les grandes lignes de la loi

¹⁶⁸ Nuray Ertürk Keskin, *op.cit.*, 2012, p. 8.

¹⁶⁹ Les dispositions relatives à l'administration générale des départements (*il*) furent abolies par la nouvelle loi de l'administration départementale (loi n° 1426) en 1929. Pour les amendements légaux concernant l'autorité et les responsabilités du préfet dans l'administration générale des départements à partir de l'adoption de la Loi de 1929, voir *infra*, chapitre 2.4. Cependant, les dispositions relatives à

française de 1871 sur les départements [...] [a] fait de la province une personne légale, disposant d'un budget et de programmes autonomes, et lui [a] confi[é] la mise en œuvre des services locaux », tout en lui octroyant « une autonomie relative vis-à-vis du centre »¹⁷⁰. Mais les départements/provinces conservèrent une double fonction d'administration centrale et locale ou générale et spéciale incarnée par « le préfet, à la fois représentant de l'État et exécutif de la collectivité provinciale ». Cette organisation administrative, comme Bayraktar et Massicard le souligne, « demeure le fondement du système territorial de la République turque ; elle restera en vigueur pour l'essentiel jusqu'aux réformes des années 1980, malgré certains aménagements »¹⁷¹. Même s'il existe des éléments de continuité entre les époques ottomane et républicaine, comme dans le cas du passage d'une quête de centralisation dans la dernière période ottomane aux politiques centralisatrices du régime républicain ou encore, et plus visiblement, dans le cas de l'héritage de l'ancienne législation, il y a aussi des divergences indéniables.

On pourrait dire que, dans les premières années de la République, le changement le plus important dans le domaine administratif fut la parcellisation administrative et la recomposition territoriale. En harmonie avec l'idée générale selon laquelle les périodes de changement rapide et fondamental des réalités sociopolitiques et celles des transformations révolutionnaires, notamment comme le cas de la formation d'un nouvel État, coïncident souvent avec la reprise intégrale du découpage administratif et territorial, la fondation du régime républicain en Turquie fut la scène de nombreuses tentatives dans ce sens, des premières initiatives des gouvernements d'assemblée jusqu'à l'adoption de la loi relative à l'organisation de l'administration civile/territoriale (*Teşkilatı Mülkiye Kanunu*, loi n° 877) en 1926¹⁷². Selon Bayraktar et Massicard, la

l'administration spéciale des départements n'ont subi de modifications considérables qu'en 1987 avec la loi n° 3360 et sont restées en vigueur jusqu'à la promulgation de la loi n° 5302 en 2005.

¹⁷⁰ Bayraktar et Massicard, *op.cit.*, 2011, p. 14.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² Birgül Ayman Güler, « Otuzlu Yıllarda Yönetim » [L'administration dans les années 1930], in Birgül A. Güler (dir.), *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini : 1929-1939* [La chronologie annotée de l'administration : 1929 - 1939], Ankara Üniversitesi SBF KAYAUM, n° 2, Ankara, 2007, p. 10. Güler précise que l'instrument principal de la politique de parcellisation administrative de la jeune République turque était le Comité d'Investigation de la Division du Territoire (*Taksimât-ı Mülkiye Tetkik Heyeti*)

méfiance envers la province considérée comme potentiellement favorable à une autonomie administrative, explique l'impératif d'unité nationale et la nécessité ressentie de contrôler l'ensemble du territoire. Cette méfiance se reflète avant tout dans les découpages politico-administratifs où une gestion homogène des territoires est recherchée, ce qui témoigne d'une volonté d'uniformisation. Par ailleurs, le territoire républicain étant considérablement réduit par rapport à celui de l'Empire, les anciennes provinces sont remplacées par 63 départements (*il*) plus petits qui sont devenus les principales unités administratives¹⁷³. En effet, la politique de la première Assemblée de la République, d'une manière différente de celle de l'État ottoman, s'est basée sur l'uniformité statutaire des divisions territoriales des provinces/départements. Dans ce cadre, les *livas* annexés (*mülhak liva*) sont rendus indépendants. Avec la création de nouveaux *livas*, le nombre des *vilayets* établis à l'échelle des *sandjaks* de l'époque ottomane est passé à 74¹⁷⁴. Malgré une disposition très précise de la Constitution, une partie des *vilayets* continua d'être administrée comme si ces derniers fussent dépendants d'autres *vilayets* et comme s'ils eussent un statut de *vilayet* « annexé ». L'incohérence entre la structure définie par la Constitution et la situation *de facto* suscita des débats importants à l'Assemblée nationale¹⁷⁵. Un autre exemple de tentative d'uniformisation fut vécu avec l'intégration d'Istanbul au système d'administration territoriale avec l'établissement d'une organisation de *vilayet*. Si l'on ne prend pas en compte les pratiques instables de la seconde période de la seconde Monarchie constitutionnelle, Istanbul avait toujours été une division administrée généralement selon un statut

formé en 1926 afin de réorganiser la division administrative. Les comités de *Mülkiye* ont fait des investigations sur l'ensemble du territoire divisé en 15 régions distinctes. Finalement, 11 *il* ont été rétrogradés en *ilçe* et 27 *ilçe* en *bucak* tandis que 18 nouvel *ilçe* ont été établis ; en conséquence, la division administrative s'est faite sur un morcellement qui comprenait 63 *il*, 317 *ilçe* et 661 *bucak* dans la Loi de *Teşkilat-ı Mülkiye* de 1926. Güler affirme que l'organisation territoriale a pris sa forme définitive en grande partie en 1933, bien qu'il soit possible d'observer, à partir de cette date, de nouvelles tentatives de réorganisation des départements (sous forme de suppression *de jure*, création, fusion). *Ibid.*, pp. 11-13.

¹⁷³ Bayraktar et Massicard, *op. cit.*, 2011, pp. 15-16.

¹⁷⁴ Nuray Ertürk Keskin, *op. cit.*, 2009, p. 228.

¹⁷⁵ Işıl Çakan, « Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: 'Merkezileşme' » [La modernisation de l'administration publique turque dans les débuts de l'ère républicaine], *Amme İdaresi Dergisi*, vol. 39, n° 4, 2006, p. 53.

particulier sans qu'un préfet y soit affecté. La première nomination d'un préfet à Istanbul fut effectuée en 1922 pendant la période de la lutte nationale¹⁷⁶.

Après le décret-loi provisoire de 1913, la législation la plus importante à propos de l'administration territoriale fut la Constitution de 1921 (*Teşkilatı Esasiye Kanunu*, loi n° 85, adoptée le 20 janvier 1921) qui a défini les *vilayets* comme des entités dotées de personnalités juridiques propres qui fonctionnaient en collaboration avec le gouvernement¹⁷⁷. La Constitution de 1921 comprend quelques particularités du point de vue de l'organisation étatique qui méritent d'être mentionnées. En effet, la Constitution prévoyait un système de concentration des pouvoirs en faveur de l'organe législatif. Les pouvoirs législatif et exécutif avaient été unifiés dans l'organe législatif. L'article 3 disposait que « L'État turc est dirigé par la Grande Assemblée Nationale et son gouvernement porte le titre du "Gouvernement de la Grande Assemblée Nationale". » En outre, la Constitution de 1921 accordait aux *vilayets* une personnalité juridique et une certaine autonomie : les *vilayets* maintenaient la responsabilité et le pouvoir autoritaires sur les affaires touchant « fondations, les collèges religieux et séculiers, les institutions médicales, l'économie, l'agriculture, les travaux publics et l'aide sociale » (Article 11). Le préfet, nommé par le gouvernement de la Grande Assemblée nationale, se trouvait au *vilayet* en tant que représentant et délégué de l'Assemblée. Selon la Constitution, la tâche du préfet n'était que « d'accomplir les devoirs généraux et communs de l'État » et « de n'intervenir qu'en cas de conflits entre les devoirs généraux et locaux de l'État » (Article 14).

La Constitution de 1921 où les collectivités locales et le principe de décentralisation ont trouvé une place, peut-être la plus importante, dans l'histoire des Constitutions de la Turquie, a fondé le centralisme à l'aide d'une organisation basée sur les départements et du système de préfecture tandis que, de façon intéressante, elle n'a pas fait de place à

¹⁷⁶ Selim Çapar, *op.cit.*, 2015, p. 155.

¹⁷⁷ Ahmet Apan, *op. cit.*, 2015, p. 99.

une disposition concernant le principe de déconcentration¹⁷⁸. Aussi, la nature de la Constitution de 1921 qui définissait les conseils provinciaux comme des organes ayant des compétences générales¹⁷⁹ nous fait-elle penser que le domaine d'influence du centralisme était limité. Cette première Constitution post-ottomane accordait une place importante aux gouvernements locaux en instaurant un double statut pour les provinces par une nette séparation des pouvoirs : « Le préfet, nommé par le centre, n'est responsable que des affaires liées au gouvernement national. Le pouvoir local, quant à lui, s'incarne dans des assemblées élues bénéficiant d'une large autonomie administrative et désignant leur président et leur exécutif en leur sein. Or, ce dispositif – d'ailleurs resté sans équivalent – ne sera jamais appliqué. En effet, une grande partie de ces notables, circonspects face au projet de modernisation de Mustafa Kemal, ne se voient pas proposer le renouvellement de leur mandat de député »¹⁸⁰. Ce qui voulait dire que la nature décentraliste de la Constitution de 1921 provenait de certaines nécessités de la période comme celle de soutenir les besoins des forces locales, ainsi que de l'absence d'un appareil central, alors que les conditions spécifiques de l'époque marquée par la guerre et la fondation d'un nouvel État n'allaient pas permettre la réalisation de ces principes¹⁸¹.

Au cours du processus de proclamation de la République et de construction de l'État-nation, la tendance au centralisme est devenue de plus en plus dominante et des mesures aussi bien au niveau de la Constitution que celui des lois ont été prises dans cette direction. Par exemple, la Constitution de 1924 qui a été adoptée après la proclamation de la République comprenait bien les conseils locaux, mais elle les plaçait sous un contrôle strict du centre. C'est par cette clause et d'autres dispositions similaires que sa nature centraliste se distinguait de manière beaucoup plus claire¹⁸². Ayant besoin de

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 100.

¹⁷⁹ Nuray Ertürk Keskin, « Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme : İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu » [L'organisation territoriale dans la période républicaine : l'instauration du système d'administration départementale], *Memleket Siyaset Yönetim*, vol. 2, n° 5, 2007, p. 119.

¹⁸⁰ Bayraktar et Massicard, *op.cit.*, 2011, p. 15

¹⁸¹ Selim Çapar, *op. cit.*, 2015, p. 155.

¹⁸² *Ibidem.*

fonder et de garder l'unité de la nation, le nouveau régime républicain avait également besoin, dans le domaine de l'administration territoriale, d'un ordre qui augmenterait la puissance de contrôle central des cadres bureaucratiques militaires et civils. Ces derniers devaient lutter contre les émeutes qui prenaient pour cible les révolutions qui avaient engendré des bouleversements dans les domaines sociaux et politiques et, en ce sens, il n'était pratiquement pas possible de continuer avec la réglementation de 1913¹⁸³. Il était aussi possible d'élaborer le centralisme en l'accentuant dans la structure administrative dans une autre perspective. Après les ruptures nationalistes, les guerres et les occupations, ce qui était resté de l'Empire à l'État-nation était non seulement un territoire de taille plus restreinte et plus facile à diriger, mais aussi une structure sociale plus homogène qui n'était même pas comparable à celle de l'Empire. C'était à la fois une occasion importante pour une structuration administrative plus centraliste¹⁸⁴ et une nécessité pour le gouvernement d'Ankara dans un contexte où les ressources périphériques/locales avaient nettement diminué dans le contexte de l'après guerre.

Pour les années de fondation de la République, il est possible de parler d'une tendance de centralisation à la hausse contrairement à la structure définie dans la Constitution de 1921. Işıl Çakan propose d'étudier ces activités pro-centralistes sur deux axes. Selon Çakan, le premier geste des gouvernements dans le processus de restructuration administrative où ils ont essayé de diminuer le nombre des départements pour des raisons comme le faible nombre de population, les problèmes de revenu ou l'objectif d'empêcher les émeutes contre l'État unitaire, fut de déployer « des efforts pour transférer les compétences de la périphérie vers le centre en effectuant des changements dans les articles relatifs à l'administration générale des départements du décret-loi de 1913 (*İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanun-ı Muvakkatı*) sans procéder à une nouvelle structuration administrative du département ». Sur ce point, le rôle des préfets fut déterminant. Quant à la deuxième action entreprise, ce fut l'augmentation des pouvoirs et de l'influence de l'organisation centrale sur l'administration locale grâce aux mesures

¹⁸³ Işıl Çakan, *op.cit.*, 2006, p. 54.

¹⁸⁴ Nizam Önen et Cenk Reyhan, *op. cit.*, 2011, p. 547.

comme « l'intervention du gouvernement central à la collecte de certaines taxes qui relevaient en fait du domaine de compétence des administrations spéciales des départements, des limitations sur les compétences de ces administrations, ainsi que la création des inspections générales des *vilayets* sur les départements ». Cependant, un point aussi important que la tendance à la centralisation dans cette structure administrative fut le fait que ces mesures centralistes ont été confrontées à une résistance considérable des députés au sein du Parlement turc¹⁸⁵.

Dans ce contexte, la Constitution de 1924 s'est basée sur les principes centralistes (plutôt comme la Constitution de 1876 que celle de 1921), mais il existe certaines différences dans les articles 89, 90 et 91 qui déterminent l'administration des départements¹⁸⁶. Ces articles disposaient que la Turquie était divisée en départements, *kazas* et *nahiyes* selon « leur situation géographique et leurs relations économiques » ; que les départements avaient une personnalité morale et qu'ils seraient administrés selon les principes de déconcentration et de séparation des pouvoirs. En effet, les bases de l'organisation administrative à l'échelle du pays (la loi des villages de 1924, la loi des départements de 1929, la loi municipale de 1930, etc.) sont jetées pendant cette période.

Les réglementations qui ont instauré l'administration des départements et redéfini les relations central-local méritent d'être étudiées. Nous pouvons donner un exemple qui montre comment l'équilibre entre les échelons central et local dans l'administration des départements fut transformé : d'abord, les articles 62 et 64 du décret-loi de 1913 ont été modifiés en 1926 et les membres élus des conseils administratifs ont été destitués, ces organes ont été reconstitués sous le nom de « comités administratifs » composés uniquement de membres nommés (la loi n° 714 de 1926) ; ensuite, par la nouvelle loi relative à l'administration des départements, les comités administratifs au niveau des départements et des communes ont été remplacés par les assemblées administratives (la loi n° 1426 de 1929). Toutefois, ces modifications n'exprimaient pas pour chacun des

¹⁸⁵ Işıl Çakan, *op. cit.*, 2006, pp. 52-53.

¹⁸⁶ Pour l'intégralité du texte de la Constitution de 1924, consultez : <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>.

cas une augmentation du pouvoir des agents nommés par le centre face aux acteurs locaux. Le pouvoir avait été concentré plutôt au centre et la situation des préfets en tant que représentants du centre était pour le moins controversée.

Dans les premières années de l'ère républicaine, pour pouvoir atteindre les objectifs sociaux et politiques que les fondateurs du nouveau régime s'étaient fixés, non seulement les capacités et compétences des acteurs locaux, mais aussi celles des préfets ont été limitées à dessein, de crainte que ces derniers se rapprochent des acteurs locaux et des administrations spéciales. De plus, des mesures additionnelles qui affaiblissaient le principe de déconcentration défini dans la Constitution, telles que l'inspection générale sur les préfets et sur les administrations générales et spéciales de département ou la concentration du pouvoir dans les institutions du centre, ont été introduites¹⁸⁷.

Ebubekir Hazım Tepeyran, l'un des députés de l'époque qui fut aussi un préfet important par le passé, exprimait ainsi au Parlement son mécontentement au sujet de la réduction des pouvoirs des préfets : « Comme vous le savez bien, la loi sur les départements est une loi qui a été faite pour la première fois dans notre pays. Et c'est une loi contre l'administration étouffante qui était exercée par le centre depuis des siècles. [Dans cette loi], le pouvoir, les compétences et les tâches des préfets s'étaient élargis. Maintenant, avec ces pratiques, on enlève ces compétences, c'est-à-dire l'esprit de la loi se perd ; il n'en reste rien et son but périclète. D'ailleurs, même dans notre Constitution, il est mis en évidence que les départements seront administrés selon le *principe de déconcentration et de séparation des pouvoirs*. C'est pourquoi [cette pratique] est aussi contraire [à la Constitution]. Je présente ces faits à l'attention des honorables députés »¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Işıl Çakan, *op. cit.*, 2006, p. 58.

¹⁸⁸ TBMM, Zabıt Cerıdesı [Procès-verbal de la séance de la Grande Assemblée nationale], Devre II, Cilt : 24, İçtima Senesi : III, İçtima : 83, 5.4.1926, p. 55.
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c024/tbmm02024083.pdf>

La question des compétences dans la nomination des fonctionnaires qui était un enjeu important dans la première période de la République fut posée non seulement dans le contexte des débats sur la centralisation, mais aussi autour du problème de savoir « comment le pouvoir central voyait les préfets et jusqu'où il comptait sur eux ». Selon quelques députés de l'époque, les préfets semblaient être des représentants de l'échelon local et non de l'échelon central¹⁸⁹.

Même si l'administration civile/territoriale et l'administration locale étaient séparément définies et leurs frontières étaient déterminées par les réglementations dans les premières années de la République et surtout par la Loi relative à l'administration des départements de 1929, nous voyons que dans les chefs-lieux de départements (*il*) ou d'arrondissements (*ilçe*) où il fut jugé nécessaire, à commencer par Istanbul et le capital Ankara, la direction des municipalités était laissée aux préfets ou aux sous-préfets¹⁹⁰. Le fondement des pratiques par lesquelles la direction des municipalités fut transférée aux préfets dans les chefs-lieux de départements et aux sous-préfets dans les chefs-lieux d'arrondissements, était l'article 94 de la Loi municipale (loi n° 1580). L'alinéa (d) de cet article définissait la disposition selon laquelle « la direction des municipalités [pouvait] être laissée, sur proposition du ministère de l'Intérieur et l'approbation du président de la République, aux préfets et aux sous-préfets à Ankara et là où le gouvernement le trouve nécessaire » et précisait que, dans le tels cas, les dispositions de l'article 61 – selon lequel les membres du conseil municipal pouvaient intervenir dans l'exercice des tâches relevant du domaine des municipalités – et de l'article 76 – qui concernait le rapport annuel que le maire devait présenter au conseil municipal – de la même loi ne seraient pas appliquées¹⁹¹. Tout au long des années 1930, l'administration

¹⁸⁹ Işıl Çakan, *op. cit.*, 2006, p. 58.

¹⁹⁰ Birgül Ayman Güler, *op. cit.*, 2007, p. 13.

¹⁹¹ Loi n° 1580, *Journal officiel*, n° 1471, 14.04.1930. Un exemple de mise en pratique s'appuyant sur cet article de loi est donné par le décret du Conseil des ministres du 19.03.1936 (n° 2/4216) promulgué sur la demande n° 472/2 du ministère de l'Intérieur datée du 16.03.1936. Par ledit décret, le gouvernement avait attribué la mairie de Bingöl au préfet du département du même nom (*Journal officiel*, n° 6257, 01.04.1936). Cette pratique à laquelle on recourait assez souvent à cette époque en raison des motifs de sécurité, d'absence de ressource ou de population suffisante, ou encore lorsqu'il n'était pas possible de trouver un maire convenable ou que le maire sortant était destitué, n'est toutefois pas restée limitée aux

locale est restée sous l'intervention directe et élargie du gouvernement central : les présidents élus par les conseils municipaux ne pouvaient pas commencer à exercer leur mission sans l'approbation des préfets et des sous-préfets, tandis que dans les municipalités des chefs-lieux de départements et dans la région de l'Est, la pratique de nomination des maires par le centre avait été adopté comme principe et que les villages et les administrations spéciales fonctionnaient sous l'autorité déterminante de l'administration territoriale¹⁹².

La question de l'unification de l'État et du Parti républicain du Peuple et celle de l'instauration d'un régime de parti unique autoritaire idéologique en Turquie dans les années 1930 sont des sujets qui restent encore controversés et continue de faire l'objet de conflits d'interprétation académiques et politiques. En ce qui concerne notre sujet, la fusion entre les structures partisans et administratives observée en pratique peut être considérée comme une preuve explicite de la formation d'un Parti-État. Cependant, cette politique plus ou moins officialisée semble avoir un caractère provisoire et être loin d'avoir assuré un contrôle total du Parti sur les structures administratives¹⁹³.

L'administration des départements et le système de préfecture puissante prévus par la loi n° 1426 fondée sur les principes de déconcentration et de centralisation, ont été corrodés plus tard par la promulgation de diverses lois (comme les lois relatives aux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, à la gendarmerie, à l'organisation financière). Cette situation a été soulignée au Premier Congrès des Administrateurs réuni en 1947 où la remise en application du principe de déconcentration dont les préfets bénéficiaient,

seules années 1930. Après le coup d'État de 1960, des nominations furent effectuées sur la base de la même disposition. Par exemple, la mairie d'Izmir a été attribuée au préfet du département sur la décision n° 5/11 du Conseil des ministres du 02.06.1960 (*Journal officiel*, n° 2091, 07.09.1960).

¹⁹² Birgül Ayman Güler, « Devlette Reform » [La réforme de l'État], *Mimarlık Dergisi*, mars 2003 [édition spéciale], Ankara, p.16.

¹⁹³ Les étapes les plus importantes de l'unification de l'État et du Parti sont l'insertion des six principes du régime kémaliste (républicanisme, nationalisme, populisme, étatismes, laïcisme et révolutionnarisme) dans le programme du parti pendant le 3^{ème} Congrès du Parti en 1931, la montée de l'étatisme pendant le 4^{ème} Congrès en 1935, le décret du Parti concernant la fusion de l'administration étatique et partisane en 1936 et l'intégration des six principes du Parti dans la Constitution en 1937.

mais qui se trouvait aboli en pratique par les ministères, fut demandée¹⁹⁴. Il est intéressant de noter que, pendant ledit congrès, l'étatisme fut mentionné parmi les raisons énumérées pour expliquer cette perte de compétence. Effectivement, le rôle de l'État dans l'économie avait augmenté comme une conséquence de l'étatisme qui était devenu un principe constitutionnel, et le besoin pour plus d'institutions ayant une personnalité morale et une autonomie administrative avait commencé à se faire sentir pour réaliser les services publics dans un domaine qui s'élargissait et se diversifiait. En même temps, la situation irrégulière et sans homogénéité des organisations régionales considérées pour la prestation des services publics, due au fait que la Constitution de 1924 n'avait pas défini de principe à caractère limitatif dans ce domaine, avait été tenue responsable de l'affaiblissement du système de départements et de la déconcentration définie par la loi n° 1426¹⁹⁵. Comme l'affirme Birgül Ayman Güler, contrairement à la volonté du Secrétaire général, Recep Peker, de faire dissoudre l'appareil étatique au sein du Parti (unique), c'est l'organisation du Parti qui s'était dissous au sein de l'État. Le 18 juin 1936, le Conseil de la Présidence du Parti (l'organe exécutif du parti qui était désigné par le terme *Genbaşkur* comme un néologisme) a décidé de faire intégrer les activités et les dispositions relatives à la fonction publique avec celles du parti et a émis une circulaire signée par İsmet İnönü qui déclarait que la fonction de secrétariat général du parti serait désormais attribuée au ministre de l'Intérieur alors que celle de la présidence des organisations départementales du parti serait assurée par les gouverneurs des départements. Le motif de cette décision était expliqué par la phrase suivante : « Afin de faciliter la réalisation des objectifs supérieurs que le Parti républicain du Peuple poursuit dans la vie politique et sociale du pays et d'accroître et accélérer le développement du parti lui-même, le Conseil de la Présidence du Parti a décidé d'établir dorénavant une relation plus proche, voire une communauté d'action entre l'activité partisane et l'administration gouvernementale »¹⁹⁶. Même s'il s'agit d'une fusion étroite entre les agents du parti et de l'État, certaines analyses en ont parfois tiré des

¹⁹⁴ Selim Çapar, *op. cit.*, 2015, p.163.

¹⁹⁵ *Ibidem.*

¹⁹⁶ « Beyanname », *Ulus Gazetesi*, 19.06.1936, p. 1 : <http://gazeteler.ankara.edu.tr/dergiler/64/1637/24077.pdf>

conclusions hâtives erronées dans le sens inverse comme si c'étaient des leaders du parti qui prenaient des positions au sein de la haute administration publique. Quoi qu'il en soit, cette pratique n'est restée courante que pendant trois ans, jusqu'au 5^{ème} Congrès national du Parti républicain du Peuple de 1939.

Dans le cadre de la politique générale de centralisation du gouvernement, une autre pratique s'est manifestée autour de la question d'échelle et celle du contrôle des agents étatiques. En effet, dans le système politico-administratif turc, le degré et la source de centralisation résident dans « l'inexistence politique de l'échelon régional » et « le contrôle par le centre de l'échelon départemental »¹⁹⁷. Le morcellement administratif en plus petits départements introduit par le régime républicain et la nomination des préfets à leurs têtes constituaient une expression simple de cette volonté. Cependant, la pratique de la régionalisation n'était pas totalement absente de l'histoire politico-administrative de la Turquie. Deux exemples représentatifs d'une telle institutionnalisation régionale visant à établir des structures administratives mises en forme notamment autour des dispositifs de sécurité et de sûreté, nous sont apportés par les régions d'inspection générale (*Umumi Müfettişlik*) et les régions d'état d'exception (OHAL, *Olağanüstü Hal Bölgesi*). La mise en place d'une nouvelle administration des départements dans la jeune République nécessitait de nouvelles mesures gouvernementales. L'une de ces mesures fut la création des régions d'inspection. Comme nous venons de le mentionner, le dispositif de sûreté était particulièrement souligné dans la pratique, mais deux autres motifs semblent aussi y avoir joué un rôle important. Premièrement, l'échelon départemental n'était pas suffisamment efficace pour la fonction publique en raison du niveau de développement socio-économique de cette époque. Pour cette raison, le regroupement de certains départements était très utile pour faire partager les ressources d'un département avec d'autres avoisinants et pour assurer une certaine efficacité administrative. Deuxièmement, la volonté de contrôler les activités des préfets n'était pas tout à fait absente de la mentalité des fondateurs de la République.

¹⁹⁷ Bayraktar et Massicard, *op.cit.*, 2011, p. 11.

La loi relative à la fondation des Inspections générales datant du 26 juin 1927 (loi n° 1164) a conféré au gouvernement la compétence de fonder des bureaux d'inspection générale à titre temporaire dans plusieurs départements. Ces bureaux étaient chargés en général du maintien de l'ordre et de la sécurité, ainsi que de la surveillance et du contrôle de l'application des lois, mais les inspecteurs jouissaient également de compétences qui appartenaient normalement aux ministères mais qui leur étaient léguées par le gouvernement. Néanmoins, nous comprenons que la fondation des inspections avait aussi un lien avec les problèmes nés à la suite de la transition d'un système de provinces larges de l'époque ottomane vers un système de départements plus étroits. Pendant les travaux parlementaires, on soulignait que la République n'avait pas pu accorder des ressources suffisantes aux petites provinces faibles et qu'une organisation idéale des départements n'avait pas pu être fondée, mais on affirmait aussi qu'on avait besoin de temps pour une réforme administrative intégrale des départements qui serait une solution définitive et qu'en attendant, il était nécessaire d'adopter de telles mesures « temporaires » et « extraordinaires »¹⁹⁸. Cependant, si la qualité partielle et temporaire était manifeste, il n'était pas clair si les bureaux d'inspection générale étaient des « institutions de surveillance générale » ou des « préfectures générales »¹⁹⁹.

On peut dire que le but principal des Inspections générales était de maintenir la sécurité en contrôlant des mouvements séparatistes ou autonomistes kurdes ou islamiques ou en tenant les minorités (comme la minorité juive dans le cas de la région de la Thrace) sous inspection²⁰⁰. Cemil Koçak affirme que même si ces institutions avaient un lien proche et direct avec l'ordre, il ne faut pas pour autant négliger les efforts qu'elles ont déployées pour améliorer la situation socio-économique des départements concernés et les activités d'investissement réalisées à travers elles. Pour Koçak, une mission

¹⁹⁸ Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler (1927 – 1952)* [Les inspections générales (1927 – 1952)], İstanbul, İletişim Yayınları, 2003, p. 56.

¹⁹⁹ Birgül Ayman Güler, *op.cit.*, 2007, p. 15.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 15.

importante des Inspections générales qui faisaient perpétuer la perspective de l'État ottoman vis-à-vis des provinces, était de réformer les régions sous-développées²⁰¹.

²⁰¹ Cemil Koçak, *op. cit.*, 2003, p. 294.

Encadré 1

Les Inspections générales

Les Inspections générales (*Umumi Müfettişlikler*) de la première période de la République avaient été fondées sur la loi n° 1164 de 1927. En partant du texte du motif de la loi et de la manière dont il fut accueilli au Parlement, nous comprenons qu'à la base des inspections il y avait eu un besoin d'administrer ensemble les départements qui faisaient partie d'une région d'inspection du point de vue économique, social et géographique, ainsi que la nécessité ressentie d'exercer un « contrôle strict par le biais de l'inspection » sur ces départements²⁰². Du fait que la loi fut publiée juste avant la date où l'état de siège en vigueur dans les départements qui avaient vécu la révolte de Cheikh Saïd serait levé, nous pouvons penser que la quête d'ordre public était le motif principal. La loi ne comprend pas de disposition en ce qui concerne le nombre des inspections générales à être fondées. L'institution de l'inspection générale n'a pas été généralisée d'une manière à couvrir le pays entier, mais dans la pratique elle a rétréci les compétences des préfets²⁰³. Le pouvoir de nommer les inspecteurs généraux était détenu par le gouvernement, alors que ceux-ci avaient été rattachés au ministère de l'Intérieur. Les inspecteurs généraux étaient les plus hauts fonctionnaires de l'État dans la circonscription où ils exerçaient leur fonction²⁰⁴. Leurs compétences étaient tellement larges qu'ils pouvaient même donner des ordres aux préfets en ce qui concerne la conduite des travaux relevant pourtant de leur domaine²⁰⁵.

Cinq inspections générales ont été fondées dans l'histoire de la République :

La première Inspection générale a été fondée après la répression de la révolte de Cheikh Saïd, précisément le 27 novembre 1927, dans les départements de Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Hakkâri, Mardin, Siirt, Urfa et Van. Ensuite, avec le décret n° 7640 daté du 13 février 1929, le département de Beyazıt (Ağrı) a été rajouté à la région d'inspection.

La deuxième Inspection générale est connue sous le nom de l'Inspection générale de Thrace. Elle a été fondée par le décret n° 2/150 du 19 février 1934, dans les départements de Çanakkale, Edirne, Kırklareli et Tekirdağ.

²⁰² *Ibid.*, p. 55.

²⁰³ Sonay Bayramođlu Özuđurlu, « 1929 : Yönetimde Merkezietçiliđin İnşası », in Birgöl Ayman Güler (dir.), *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini : 1929-1939* [La chronologie annotée de l'administration], Ankara Üniversitesi SBF KAYAUM, n° 2, Ankara, 2007, p. 29.

²⁰⁴ Cemil Koçak, *op. cit.*, 2003, p. 66-67.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 75.

La troisième Inspection générale a été fondée le 6 septembre 1935²⁰⁶ (Koçak souligne que cette date est mentionnée sur une publication officielle même s'il n'y avait pas de date sur le décret relatif à la fondation de la troisième Inspection générale) dans les départements d'Ağrı, Çoruh (Rize), Erzincan, Erzurum, Kars, Gümüşhane et Trabzon.

La quatrième Inspection Générale a été fondée le 16 janvier 1936, plutôt en raison des événements de Dersim, dans les départements de Bingöl, Elazığ et Tunceli. Par la suite, le département d'Erzincan, qui a été soustrait du domaine de responsabilité de la troisième Inspection générale y fut rajouté. Le statut de cette quatrième Inspection générale est quelque peu différent des autres. Le 25 décembre 1935, la Loi relative à l'administration du département de Tunceli (auparavant Dersim) fut adoptée. Selon cette loi, un lieutenant général qui se trouvait dans le département de Tunceli et qui avait les compétences que son grade lui conférait, fut nommé – sans couper ses liens avec l'armée – comme préfet et commandant sur proposition du ministère de l'Intérieur et l'approbation du ministère de la Défense nationale. Par le même biais, le lieutenant acquérait aussi le titre de 4^e Inspecteur général. Les compétences du préfet dans cette région étaient extraordinairement larges. Dans l'administration du département et sur les fonctionnaires actifs, il avait les compétences de ministre : il pouvait modifier les frontières des *kazas* et *nahiyes* qui constituaient le département, il pouvait nommer des sous-préfets et des directeurs de *nahiyes* aux municipalités quand il le jugeait nécessaire, il pouvait prendre des mesures comme l'annulation des permis de séjour des résidents du département ou leur transfert dans d'autres départements et il pouvait user des pouvoirs de discipline très larges à la fois pour les fonctionnaires civils et militaires²⁰⁷.

La cinquième Inspection générale a été créée le 24 juin 1947 dans les départements d'İçel, Seyhan (Adana), Hatay, Gaziantep et Maraş²⁰⁸.

Les Inspections générales ont été abolies en 1952 avec la loi n° 5990.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 155.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 228-229.

²⁰⁸ Engin Çağdaş Bulut, « Devletin Taşradaki Eli : Umumi Müfettişlikler » [Les Inspections générales : la main de l'État en province], *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*, (11), n° 21, Printemps 2015, p. 96.

Selon Çapar, la principale raison de l'effondrement du principe de déconcentration prévue par la loi départementale de 1929 et de la nécessité d'une nouvelle loi qui s'est imposée en 1949 réside dans les changements socio-économiques. Tandis que le système administratif initial de l'époque qui reposait largement sur le principe d'étatisme exigeait l'extension des services publics sous l'autorité de l'État, les caractéristiques et les exigences de la nouvelle période « pré-fordiste » ont contribué graduellement à l'émergence des institutions dotées d'une personnalité juridique et d'une autonomie au sein de ce système²⁰⁹. Le centralisme et le principe de déconcentration en tant que son organisation territoriale se sont ainsi érodés. Şaylan affirme que la tendance à la dissolution de la petite propriété qui était au cœur du centralisme ottomano-turc et le développement du capitalisme ont obligé à transformer les structures et les dispositions administratives, notamment à partir des années 1950²¹⁰. Au fond, la transformation socio-économique du capitalisme à l'échelle globale après la deuxième Guerre mondiale – surtout l'adoption des politiques keynésiennes et la montée de l'État providence – a provoqué l'altération profonde des buts et des instruments des politiques publiques et placé les administrations publiques devant l'obligation de s'adapter aux nouveaux besoins²¹¹.

²⁰⁹ Selim Çapar, *op.cit.*, 2015, p. 166.

²¹⁰ Gencay Şaylan, *op.cit.*, 1976a, pp. 33-34.

²¹¹ Ahmet Apan, *op.cit.*, 2015, p. 24.

Chapitre 2 : Le métier de préfet dans la Turquie républicaine

Le préfet de nos jours, tout comme son homologue de la dernière période de l'Empire ou du début de l'ère républicain, se trouve au cœur du système administratif territorial et de la logique centraliste de l'État. Il est donc possible de saisir l'essentiel relatif à cette logique à partir de l'évolution de ses compétences et responsabilités. Il existe plusieurs changements adoptés par les gouvernements successifs touchant directement ou indirectement cette figure centrale de l'administration, certains encore en vigueur, d'autres perdus dans les méandres de cette histoire mouvementée, sans toutefois modifier la ligne directrice dominant la raison d'État en Turquie. Même s'il nous est impossible de revenir sur tous ces changements, nous pouvons essayer de faire une lecture analytique à partir des modifications majeures apportées à la loi relative à l'administration départementale qui détermine l'essentiel des compétences et responsabilités du préfet, en mettant l'accent sur les moments les plus significatifs depuis son adoption à nos jours. Dans ce chapitre, nous nous efforcerons, donc, tout d'abord de comprendre le cadre d'action juridique du préfet tracé par la loi n° 5442 promulguée en 1949 et restée en vigueur jusqu'à nos jours malgré d'importantes modifications qu'elle a subies. Cet effort s'inscrit d'ailleurs dans la continuité de notre premier chapitre où nous avons essayé de suivre l'évolution de l'institution préfectorale toujours en tenant compte de son cadre d'action. Nous nous pencherons par la suite sur la figure du préfet proprement dit en partant de son statut de fonctionnaire et des mécanismes de régulation de sa carrière dans la fonction publique pour mieux le placer dans le paysage politico-administratif de la Turquie.

Les sources principales de cette partie se composent d'anciennes études sur l'administration territoriale dont certaines ont été réalisées directement par le ministère de l'Intérieur ou sur sa demande et des recherches faites dans le cadre de la présente

thèse par le traitement des informations et des données statistiques recueillies auprès du ministère et des préfetures.

2.1. Des compétences relativement stables face aux changements

Les principes essentiels sur l'administration générale des départements sont déterminés, sous la République, pour la première fois par la loi relative à l'administration départementale (*Vilayet İdaresi Kanunu*) n° 1426 datée du 18.04.1929 (*Journal Officiel*, n° 1184, 05.05.1929). Toutefois, il est difficile de suggérer que cette loi ait apporté une nouveauté considérable à la mentalité et au système administratif hérité de l'Empire. Ce constat a été fait explicitement dans l'exposé des motifs où il est souligné que cette loi avait été préparée afin de remettre ensemble et réorganiser les principes fragmentés et endommagés des anciennes régulations héritées de l'Empire. La loi n° 1426 relative à l'administration départementale est restée en application jusqu'à l'entrée en vigueur, le 31 juillet 1949, de la loi n° 5442 du 10.06.1949. Toutefois, elle a été modifiée pendant deux décennies par diverses lois portant amendement à certains de ses articles comme les lois n° 1851 (1931), n° 1965 (1932), n° 3001 (1936), n° 3451 (1938), n° 3758 (1940), n° 4008 (1941), n° 4025 (1941) et n° 4438 (1943). Les changements qui ont eu un impact direct sur les responsabilités et les compétences du préfet peuvent être observés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 1 : Tableau cumulatif des amendements correspondants de la loi n° 1426

Année	N° la loi modifiante	Articles modifiés	Etat actuel	Motif
1931	1851	art. 15, 17, 19, 35, 49	Mise hors vigueur définitivement par la nouvelle loi n° 5442, le 31 juillet 1949	Modification de la disposition concernant l'affectation aux postes ministériels et le départ à la retraite du préfet ainsi que de celles concernant les relations avec certains fonctionnaires et certains organismes dans le département et le pouvoir de contrôle du préfet sur ces derniers.
1932	1965	art. 14/B	Mise hors vigueur définitivement par la nouvelle loi n° 5442, le 31 juillet 1949	Annulation de la disposition qui exigeait l'avis du préfet dans les nominations des directeurs des branches locales du Trésor public (<i>Mal Müdürlüğü</i>)
1940	3758	art. 62/annexe	Mise hors vigueur définitivement par la nouvelle loi n° 5442, le 31 juillet 1949	Disposition relative au fonctionnement des conseils préfectoraux et sous-préfectoraux (<i>il/ilçe idari kurulları</i>)
1941	4025	art. 2, 71	Mise hors vigueur définitivement par la nouvelle loi n° 5442, le 31 juillet 1949	Disposition qui limite la force de l'avis du préfet en cas de détachement ou de fusion des quartiers (<i>mahalle</i>) et des districts (<i>semt</i>) ; disposition qui autorise le conseil des ministres en tant qu'autorité responsable de l'exécution de la loi de l'administration départementale
1943	4438	art. 58/annexe	Mise hors vigueur définitivement par la nouvelle loi n° 5442, le 31 juillet 1949	Disposition concernant les personnes habilitées à présider par intérim les conseils préfectoraux en cas d'absence du préfet

Le changement le plus important a été apporté par la loi n° 1851 sur les amendements de certains articles de la loi de l'administration départementale (*Vilâyet İdaresi Kanununun Bazı Maddelerini Muaddil Kanunu*), adoptée le 20.07.1931, qui prévoyait des changements dans plusieurs articles et organisait les pouvoirs du préfet de façon plus détaillée. Avec ces changements qui peuvent également être considérés comme une sorte de centralisation des pouvoirs, les pouvoirs et responsabilités du préfet sur les institutions départementales et leurs effectifs ont été consolidés²¹² (*Journal Officiel*, 29.7 - 2.08.1931, n° 1859-1862).

La loi n° 4025 datée de 1941 a décidé, avec un changement dans l'article 2 de la loi n° 1426 de 1929, que dans les cas où le préfet déciderait d'office de détacher un *mahalle* (équivalent du « quartier », unité administrative urbaine de base) ou un *semt* (district qui n'est pas une entité administrative) des frontières municipales et de lui donner le statut de village ou d'unifier les villages séparés, la population de cette localité devrait s'exprimer également par le suffrage universel sur cette décision. La même loi, par une modification de l'article 71, a attribué la responsabilité du suivi et de l'exécution des dispositions de la loi relative à l'administration départementale au « *icra vekilleri heyeti* » (l'équivalent du conseil des ministres) (*Journal Officiel*, 15.05.1941, n° 4809). Toutefois, les changements de cette période ne se limitent pas aux régulations qui visent à modifier certains articles de ladite loi. Surtout certaines lois spéciales adoptées dans le contexte politique exceptionnel des années 1940 marqué d'abord par les circonstances de la deuxième Guerre mondiale et celles de l'après-guerre, ont donné aux préfets certains pouvoirs et responsabilités extraordinaires. L'un des exemples les plus frappants à ce sujet est les dispositions de la loi n° 3780 du 18 janvier 1940 relative à la protection nationale (*Milli Korunma Kanunu*)²¹³ qui ont élargi le pouvoir et le champ

²¹² Pour l'intégralité du texte en turc de la loi, consultez le lien : http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc010/kanuntbmmc010/kanuntbmmc01001851.pdf

²¹³ La loi relative à la protection sociale fut adoptée en janvier 1940 sur l'initiative du parti unique au pouvoir, dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale, pour prévenir les conséquences économiques et

d'intervention des représentants territoriaux de l'État dans leurs circonscriptions. À la suite de la publication de cette loi, une critique a été publiée par Kemal Turan dans le journal quotidien *Ulus*. Cette critique visait essentiellement les nouveautés apportées par ladite loi relative à la protection nationale qui renforçaient le rôle des préfets et des sous-préfets et leur confiaient certaines tâches qui appartenaient auparavant aux tribunaux, afin de répondre rapidement aux besoins de protection nationale²¹⁴. En effet, au-delà d'un simple renforcement, il s'agissait d'une véritable expansion de l'autorité du préfet. La loi relative à l'administration départementale qui est restée en vigueur jusqu'à la fin des années 1940 (la loi n° 1426 de 1929) définissait le préfet comme le représentant de l'État et de chaque ministère ainsi que comme l'organe exécutif de ces derniers, lui conférant un statut à la fois administrative et politique dans le département. Bien que responsable de l'administration générale en tant que plus haute autorité à l'échelle du département et tout en assumant des tâches et des responsabilités très importantes, le préfet n'avait toutefois pas de pouvoirs judiciaires ou militaires proprement dits²¹⁵. Cependant, les applications de la loi relative à la protection nationale ou d'autres mesures et pratiques gouvernementales avaient attribué aux préfets et aux sous-préfets des pouvoirs punitifs arbitraires en les plaçant à la tête des commissions locales. Ces commissions disposaient de pouvoirs extraordinaires qui leur permettaient, entre autres, de déterminer le montant et le prix du produit qui serait vendu par les marchands ou de confisquer tout ou partie de leurs biens, voire de les punir. En guise d'exemple, il est possible de citer les pratiques de la loi n° 4305 du 11 novembre 1942 relative à l'impôt

sociales désastreuses de la guerre. Elle comprenait des dispositions extraordinaires qui conféraient un pouvoir quasi illimité au pouvoir dans le domaine de la réglementation du marché par la force et des sanctions pénalisantes comme la fixation des prix des biens et des produits, le droit octroyé au gouvernement de les confisquer ou encore comme l'instauration du travail forcé. Cette loi a été considérée comme étant responsable de l'aggravation des conditions de vie de la majorité de population et devenue l'une des causes les plus importantes de la perte du soutien populaire par le CHP. Cependant, elle n'a pas été abolie par le gouvernement du Parti démocrate qui est arrivé au pouvoir en 1950 en profitant largement de l'impopularité de son rival et a suscité des critiques contre le gouvernement qui continuait à bénéficier des avantages de la loi en temps de paix. Ainsi, elle est restée en vigueur jusqu'au coup d'État de 1960.

²¹⁴ Kemal Turan, « Milli Korunma Kanunundaki Değişiklikler Dolayısıyla İdarenin Yeni Vazifeleri » [Les nouvelles tâches de l'administration dues aux modifications dans la loi relative à la protection nationale], *Ulus*, 13 Şubat 1942, cité par Tayfun Çınar, « 1942 : "A'dan 'Z'ye Bozuk Devlet" in Yeniden Yapılanması Girişimlerinin Yükselişi ve Düşüşü », in B. A. Güler (dir.), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini : 1940-1949 - II*, Ankara, AÜSBF KAYAUM, 2008, p. 232.

²¹⁵ *Ibidem*.

sur la fortune (*Varlık Vergisi Hakkında Kanun*). Cette imposition a touché de manière très discriminatoire les minorités en Turquie. La détermination du montant de l'impôt et sa perception avaient été laissées à la discrétion totale des commissions présidées par les préfets dans les départements et les décisions prises par ces dernières ne pouvaient faire objet d'aucun recours.

Plus tard, en 1949, un nouveau projet de loi sur l'administration a fait l'objet de débats parlementaires. L'argument en faveur de cette nouvelle loi défendait la nécessité d'une harmonisation et d'une meilleure coordination pour l'administration, ressentie comme une conséquence de la diversification des services publics et des champs d'intervention de l'État. Selon les défenseurs de cet argument, cette tâche devrait appartenir aux représentants du gouvernement et des organes centraux dans les départements²¹⁶. Malgré la logique apparente de cet argument, ce projet de loi a suscité des débats longs et exacerbés aussi bien durant la phase préparatoire que lors de sa mise en application. Une partie des critiques adressées au projet soulignait la nature trop centraliste tandis qu'une autre partie se plaignait de l'absence d'une réforme complète²¹⁷.

La loi n° 5442 du 10 juin 1949 qui définit les pouvoirs généraux du préfet, est restée en vigueur jusqu'à nos jours et n'a subi que peu de changements. Si l'on considère toutes les transformations que le pays a vécues depuis cette date, l'absence de changements concernant la régulation du système administratif départemental et du système préfectoral peut paraître surprenante. En effet, la Turquie a connu simultanément de nombreux changements dans la structure des ministères, l'établissement de nouvelles institutions à des échelles différentes et de nombreuses nouvelles lois qui ont défini des tâches et des responsabilités techniques pour les préfets. Aujourd'hui, nous pouvons parler de l'existence d'approximativement 700 lois et divers documents relatifs à celles-

²¹⁶ Pour le projet de loi relative à l'administration départementale de 1949 ainsi que pour les avis et le rapport sur le projet, voir le texte n° 208 joint en annexe aux procès-verbaux de la Grande Assemblée nationale de Turquie du 27.05.1949 : <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d08/c019/tbmm08019094ss0208.pdf>

²¹⁷ Pour les débats parlementaires du 25 mai 1949 sur le projet de loi relative à l'administration départementale, voir : *TBMM Tutanak Dergisi*, D. 8, C. 19, T. 3, B.94, 27.05.1949, pp. 929-976.

ci (décrets, ordonnances, décisions, arrêtés ministériels, règles, circulaires, etc.). Cependant, ce bilan qui semble désigner une augmentation numérique des tâches du préfet, peut être trompeur. L'enrichissement des responsabilités et l'amplification des domaines de responsabilité ne traduisent pas toujours une augmentation du pouvoir et de l'influence dans le cas du préfet. Parallèlement à l'apparition de nouveaux textes législatifs et réglementaires qui sont entrés successivement en vigueur et ont manifestement modifié les pouvoirs et les responsabilités des agents publics, la situation a plutôt évolué de la clause générale de compétences vers des compétences limitativement énumérées pour le préfet. À la place des expressions plutôt générales relatives aux champs d'action qui conféraient « un pouvoir absolu » au préfet, la définition de ses tâches de façon distincte et détaillée dans les lois et les autres textes peut alors être interprété, au regard de l'administration territoriale, comme l'une des raisons principales de la « perte d'autorité du préfet »²¹⁸.

La question centrale est toutefois de savoir quels sont les pouvoirs réels du préfet compte tenu des changements qu'ont subies ses compétences légales. La formation juridique de la figure du préfet au sein du système administratif turc semble être plus facile à saisir en soi. Toutefois, la définition non pas formelle, mais physique de son existence dans le fonctionnement du système est toujours significativement plus difficile à donner. En partant de ses pratiques dans l'organisation et la prestation des services publics, la question de comprendre si le préfet et son pouvoir réel s'affaiblissent ou se renforcent constitue une quête ouverte à des interprétations et réponses diverses. Le système départemental, prévu dans la Constitution comme la base de l'organisation de l'administration territoriale, repose essentiellement sur un principe qui place toutes les organisations représentant l'administration centrale dans la périphérie sous l'autorité du préfet²¹⁹. Dans ce cadre, définir les pouvoirs des représentants territoriaux de l'État

²¹⁸ Mustafa Tosun, *op. cit.*, 1970, p. 53.

²¹⁹ Arif Payashoğlu, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme* [Une étude sur l'organisation de l'administration centrale dans la périphérie], TODAİE-DPT Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1966, pp. 106-107.

comme le préfet et le sous-préfet devient l'un des sujets essentiels qui permettraient de saisir la logique et le fonctionnement du système tout entier.

Comme nous venons de le mentionner plus haut, à part les nombreux lois et décrets, les tâches et les pouvoirs du préfet en tant que plus haut fonctionnaire à la tête du département, sont le plus directement et le plus généralement définis par la loi relative à l'administration départementale n° 5442 de 1949. Bien que les frontières de ces pouvoirs et tâches se brouillent avec le changement de la structure institutionnelle de l'administration et la prolifération des acteurs qui y sont engagés dans le temps, ils sont définis de la façon la plus claire dans cette loi. Il est possible de catégoriser les pouvoirs et les responsabilités assignés au préfet par cette loi sous les rubriques suivantes : l'administration générale du département, le maintien de l'ordre général, la représentation de l'État et du gouvernement dans le département, le contrôle et la coordination des organes représentatifs de l'administration centrale. Ils sont détaillés dans l'article 4 :

« Le chef et l'instance compétente de l'administration générale du département est le préfet. Conformément aux lois relatives à leur établissement, les ministères s'organisent dans les départements en fonction des besoins. Ce sont les directeurs de services de l'administration départementale (*il idare şube başkanları*) qui se trouvent à la tête de chaque service. Les personnes qui travaillent sous leur autorité sont des fonctionnaires de second degré du département. Cette structure organisationnelle est placée sous l'ordre du préfet.

Les juges, les procureurs de la République, les membres du corps de la magistrature et les fonctionnaires judiciaires énumérés dans la Loi sur les juges (*Hakimler Kanunu*) et la Loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (*İcra ve İflas Kanunu*) ainsi que les garnisons militaires, les usines

et autres établissements militaires et les bureaux de recrutement militaire sont exemptés de l'application de cet article. »

Nous voyons clairement dans cet article que les préfets, bien que considérés comme les représentants du ministère de l'Intérieur en périphérie, sont également le chef hiérarchique des fonctionnaires²²⁰ dans les services déconcentrés et dans les établissements relevant de tous les ministères en périphérie à titre de chefs de l'administration territoriale dans le département. L'article 9 de la même loi intitulé « La situation juridique, les pouvoirs et les tâches des préfets » indique clairement que « Le préfet est le représentant de l'État et du gouvernement dans le département. Il est également le représentant de chaque ministre et son outil d'exécution *administrative et politique* ». Les pouvoirs et les tâches que la loi confère au préfet à ce titre sont énumérés dans le même article en 12 points²²¹. Conformément à ces dispositions, les ministères peuvent donner des ordres à leurs fonctionnaires en périphérie seulement par le biais du préfet (art. 9/B) ; toute institution publique en dehors des organes judiciaires et militaires, toute entreprise privée, toute administration locale (les administrations spéciales du département, les municipalités et les villages) ainsi que toute institution qui leur est liée sont soumises au contrôle du préfet (art. 9/D). Cette disposition montre bien que le préfet est défini selon la « notion d'administrateur unique »²²², comme une figure qui incarne l'unité et la neutralité de l'État à la tête du département.

Quand nous prenons en compte le poids de ses tâches relatives à la protection de la sécurité publique et de l'ordre général, à l'administration publique, à la défense civile et aux collectivités locales, nous voyons le préfet comme une simple ramification du ministère de l'Intérieur en périphérie. Le même constat peut également être fait pour les

²²⁰ Un autre point important qui limite le pouvoir et l'autorité du préfet dans le département sur les services déconcentrés de l'État est la question de contrôle des institutions régionales. Le fait que le préfet n'est pas le supérieur hiérarchique des institutions dites « régionales » dont les activités dépassent les limites départementales, provoque des ambiguïtés dans le cadre des pratiques préfectorales. (cf. infra chapitre 4.2)

²²¹ Pour l'intégralité du texte en ture de la loi, voir : <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>

²²² Mustafa Tosun, *op. cit.*, 1970, p. 56.

ministères de la Justice et de la Défense nationale. Cependant, l'insistance sur la position de « chef unique » du préfet résulte, en effet, de la diversification et de l'élargissement des tâches du préfet à d'autres domaines de compétence. Nous pouvons observer la longueur et la complexité de la liste des tâches du préfet dans le rapport « *İç-Düzen* »²²³ sur les travaux de rénovation et de réorganisation des services et de l'organisation du ministère de l'Intérieur. Dans ce document, il est possible de voir quels types de missions ont été confiées au préfet, et ce dans de multiples domaines comme la santé, l'éducation nationale, les services de vétérinaire, le tourisme et d'autres, qui nécessitent une spécialisation professionnelle et technique. Ceci montre que le préfet est tenu responsable non seulement des décisions administratives importantes, mais à peu près de toutes les décisions. Cette tendance dans la pratique a fait l'objet des critiques qui soulignaient que les préfets étaient débordés par ces missions ordinaires et sans importance ou que la responsabilité du préfet se banalisait à cause des tâches très techniques et spécifiques où il ne faisait rien d'autre que signer et envoyer le dossier à ses subordonnés²²⁴.

Dans cette définition très compliquée et encombrée des tâches et compétences qui ne permet pas de procéder à une classification systématique, les modifications qui y sont apportées peuvent être considérées comme un indicateur de ce qui est déterminant pour les préfets. Lorsque nous étudions les modifications de la loi sur l'administration départementale qui a d'ailleurs subi très peu de changements, comme nous l'avons mentionné plus haut, en ce qui concerne les tâches et les compétences des préfets, nous

²²³ L'abréviation du rapport intitulé en turc : *İçişleri Bakanlığı Hizmet ve Teşkilâtını Yeniden Düzenleme Çalışmaları*. Une commission de recherche sur la question de réorganisation des services et de la structure du ministère de l'Intérieur a été mise en place et approuvée par le ministre le 05.06.1967. Ensuite, par un décret délibéré au conseil des ministres le 02.09.1967, le champ de la recherche a été élargi vers les autres institutions en relation avec le ministère de l'Intérieur et un autre décret promulgué le 02.09.1967 a chargé le ministère de l'Intérieur de mener cette recherche. Les travaux de recherche ont été effectués entre août 1967 et juillet 1968. Pour plus de détails, voir : İçişleri Bakanlığı, *İç-Düzen Genel Rapor. İl Genel Yönetimi* [Rapport général İç-Düzen. Administration générale du département], vol : I-II, Tome 5, İçişleri Bakanlığı, Ankara, 1972.

²²⁴ Cf. Arif Payaslıoğlu, *op. cit.* 1966 ; Tosun, *op. cit.* 1970 ; Aykut Polatoğlu, « The Turkish Province as an Administrative Division of Central Government », *Turkish Public Administration Annual*, (2)1, 1975, pp. 53-86.

voyons que la plupart des modifications se concentre sur le même sujet et se regroupe dans le même article. Ces modifications sont représentées dans le tableau récapitulatif ci-dessous dans l'ordre chronologique :

Tableau 2 : Tableau récapitulatif des amendements de la loi n° 5442

Année	N° de la loi modifiante	Articles modifiés	État actuelle	Motif
1964	469 du 22.05.1964	art. 13	Toujours en vigueur en 2017	Annulation des dispositions interdisant le recours au tribunal concernant les sanctions données d'office par le préfet aux subordonnés
1980	2261 du 23.02.1980	art. 11 (D)	Modifié le 29.08.1996	Disposition concernant le droit d'appeler les troupes militaires pour réprimer les mouvements sociaux et pour assurer le maintien de l'ordre
1996	4178 du 29.08.1996	art. 11/annexe 1	Modifié par la décision de la Cour constitutionnelle du 6/1/1999 (E.: 1996/68, K.:1999/1) mise en vigueur le 19.01.2002 et par la loi n° 4897 en 2003	Disposition concernant le droit d'appeler les troupes militaires pour réprimer les mouvements sociaux et pour assurer le maintien de l'ordre ; disposition concernant les responsabilités des préfets et des sous-préfets de veiller à la sécurité des frontières, des aéroports et des ports maritimes, etc.
2003	4897 du 17.06.2013	art. 11 (D)	Modifié par la loi n° 6496 du 13.07.2013	Disposition concernant la décision sur la taille des forces et sur la durée de mission en cas de besoin de mobiliser les forces militaires par réquisition du préfet afin de subvenir au maintien de l'ordre
2004	5219 du 14.07.2004	art.10 (A), (D)	Toujours en vigueur en 2017	Fin de vigueur du droit du préfet de faire des demandes d'information aux procureurs de la République en cas de retard dans les jugements des affaires

2006	5540 du 01.07.2006	art. 6/annexe	Toujours en vigueur en 2017	Dispositions concernant les nominations des préfets au sein des corps de représentant territorial de l'État
2008	5728 du 23.01.2008	art. 10 (C) ; (E), 14, 66	Art. 10 et 14 sont toujours en vigueur en 2017 ; art. 66 est modifié par la loi n° 6638 du 27.03.2015	Disposition concernant le droit du préfet de faire des demandes d'information aux procureurs de la République ; disposition concernant les mesures juridiques à prendre contre ceux qui n'appliquent pas les décisions des conseils préfectoraux
2013	6496 du 13.07.2013	art. 11 (D)	Modifié par le décret-loi n° 690 du 17.04.2017	Disposition concernant le commandement de troupes militaires appelés par réquisition du préfet
2014	6529 du 01.03.2014	art. 2 (D)	Toujours en vigueur en 2017	Disposition concernant les mesures de changement du nom officiel des villages
2015	6638 du 27.03.2015	11, 66, 19	Toujours en vigueur en 2017, sauf l'article 19 abrogé par le décret-loi no 682 du 02.01.2017	Dispositions donnant des pouvoirs exceptionnels aux préfets et sous- préfets relatifs à la sécurité intérieure [connues sous le nom de « paquet de sécurité intérieure »]
2016	6722 du 23.06.2016	11	Toujours en vigueur en 2017	Transfert des compétences de coordination des opérations militaires à l'État-Major General
2016	Décret-loi n° 674 du 15.08.2016	11 (H)	Mise hors vigueur par l'adoption de la loi n° 6758 du 10/11/2016 (la disposition a été gardée telle quelle)	Dispositions relatives à l'établissement et la coordination des systèmes de sécurité
2017	Décret-loi n° 690 du 17.04.2017	11 (D)	Toujours en vigueur en 2017	Ajustement suite au rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur

La loi n° 5442 de 1949 disposait, sous la rubrique organisant « les pouvoirs d'inspection et de contrôle du préfet », à propos des sanctions disciplinaires :

« Les sanctions d'avertissement et de réprobation prononcées d'office par le préfet sont définitives. Il n'est pas possible de porter ces décisions devant les juridictions judiciaires ou administratives. Les sanctions d'avertissement et de réprobation entrent dans le registre dès leur notification ; la sanction de retenue sur salaire y figure dès lors qu'elle devient définitive. (Article 13/c) »

Cependant, la clause qui empêchait « de porter ces décisions devant les instances judiciaires ou administratives » a été supprimée par une décision de la Cour constitutionnelle²²⁵, et la loi n°469 de 1964 qui l'a modifié de nouveau, lui a donné sa forme actuelle : « Les sanctions d'avertissement et de réprobation prononcées d'office par le préfet sont définitives. Ces sanctions entrent dans le registre dès leur notification »²²⁶. Cette autorité disciplinaire exercée par le préfet lui permet d'intervenir sur

²²⁵ Décision de la Cour constitutionnelle, 1963/174 E., 1963/115 K., 20.05.1963 T. ; *Journal officiel*, n° 11470, 02.08.1963 : <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11470.pdf>

²²⁶ *Journal officiel*, n° 11709, 22.5.1964 : <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11709.pdf>. D'ailleurs, la loi n° 469 intitulée « loi sur les modifications de certains articles de la loi de l'administration départementale n° 5442 » (*5442 sayılı İl İdaresi Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesi hakkında Kanun*) a également modifié les articles 1 et 3 de la loi n° 5442 qui sont respectivement relatives à la création et au maintien de nouvelles unités administratives. Bien que ces modifications n'aient aucun effet direct sur les pouvoirs et les responsabilités du préfet, elles sont toujours très importantes en ce qui concerne la conception juridique de l'administration territoriale. L'article 1 de la loi qui disposait que « Conformément aux dispositions de l'article 89 de la Constitution, la Turquie est divisée en fonction de la situation géographique et des rapports économiques, en départements (*il*) qui, à leur tour, sont subdivisés en arrondissements (*ilçe*) ; les arrondissements [sont divisés] en districts (*bucak*) et les *bucaks* se composent de bourgades (*kasaba*) et de villages (*köy*) », a été changé de la façon suivante : « La Turquie, du point de vue de l'organisation de l'administration centrale, est divisée en départements (*il*) en fonction de la situation géographique, des conditions économiques et des exigences du service public ; les départements sont subdivisés à leur tour en arrondissements (*ilçe*), les arrondissements en districts (*bucak*). » L'article 3 de la loi qui disposait que « Conformément aux dispositions de l'article 91 de la Constitution, l'administration départementale s'exerce selon le principe de déconcentration (*yetki genişliği*) et de décentralisation (*görev ayrımı*). Dans les départements, l'administration générale s'organise en conformité avec les divisions administratives de département, d'arrondissement et de district », a été changé de la façon suivante : « L'administration des départements est fondée sur le principe de la déconcentration. Dans les départements, l'administration générale s'organise en conformité avec les

l'ensemble des activités de la bureaucratie locale de façon efficace. Cet attribut du préfet est donc susceptible de changer les rapports de force et de dépendance politiques des fonctionnaires et, pour cette raison, est mis en cause par les opposants qui accusent le gouvernement de bloquer les voies d'accès à la fonction publique et de supprimer la chance d'y rester pour ceux qui ne sont pas sur le même bord que le gouvernement. C'est de ce point de vue qu'un petit parti marginal, le Parti Ouvrier de Turquie (*Türkiye İşçi Partisi*), a déposé un recours en annulation contre l'incontestabilité des décisions des préfets en raison de la non-conformité de cette clause à la Constitution²²⁷.

La loi n° 2261 promulguée en 1980 et intitulée « *Kamu Güvenliğine ve Kolluk Hizmetlerine İlişkin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Bunlara Yeni Hükümler Eklennesi Hakkında Kanun* (Loi sur les modifications et les additions dans certaines lois sur la sécurité publique et les services de police) » a modifié l'article 11 alinéa (D) de la loi sur l'administration départementale qui donnait au préfet le pouvoir de demander l'aide du commandant de la force militaire la plus proche en cas d'événements extraordinaires et imprévus qui ne peuvent pas être contrôlés par les forces de police à l'intérieur du département (*Journal officiel*, n° 16909, 23.02.1980). Il ne serait pas erroné de dire que cette modification a plutôt renforcé le pouvoir et le champ d'initiative du préfet en ce qui concerne l'usage des troupes militaires pour réprimer les manifestations sociales et maintenir l'ordre. En effet, elle a rendu possible la demande

divisions administratives de département, d'arrondissement et de district. En vue de fournir certains services publics, il est possible que les institutions soient établies à l'échelle de plusieurs départements dans le respect du principe de déconcentration. » Avec ces changements, la notion d' « exigence du service public » est présentée comme un facteur déterminant tant pour l'établissement des divisions administratives que pour celui des institutions régionales. Cependant, « le principe de décentralisation (*görev ayrımı*) » n'est plus mentionné dans la loi du fait qu'il est considéré sans rapport avec l'administration générale. En tenant compte du fait que la Constitution de 1961 avait déjà redéfini l'administration centrale uniquement selon principe de déconcentration, il convient d'appréhender ces changements comme un effort d'harmonisation avec la Constitution. Pour plus de détail, voir l'exposé du motif de la loi : T. C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi [Bureau d'examen des lois et des règlements], 15.9.1962, n° 71 - 1840/2988.

²²⁷ Le Parti Ouvrier de Turquie (*Türkiye İşçi Partisi*) a porté cet article [et deux autres clauses de la même loi sur l'administration départementale, à savoir l'article 31 alinéa (I) et l'article 42 alinéa (E) relatifs à l'exercice de la même autorité disciplinaire dans les subdivisions du département] devant la Cour constitutionnelle avec une demande d'annulation des dispositions interdisant le recours au tribunal concernant les sanctions données d'office par le préfet à cause de la violation des articles 31 et 118 de la Constitution. (Arrêt de la Cour constitutionnelle, E. 1963/174, K. 1963/115, T. 20.05.1963).

d'aide du préfet non seulement dans les cas où le préfet se rend compte concrètement après le commencement des événements qu'il n'est pas capable de les contrôler avec les propres ressources du département mais aussi dans les cas où le préfet estime (de façon à rendre possible la demande en amont) qu'il ne serait pas capable de contrôler les événements. De plus, cette modification permettait au préfet d'avoir cette aide militaire plus rapidement par une nouvelle disposition prévoyant la mise en œuvre de la demande verbale du préfet sans attendre la demande écrite qui serait faite plus tard et apportait des clarifications à propos de la coordination et du commandement des forces militaires²²⁸.

Ce même alinéa (D) de l'article 11 a été de nouveau changé par la loi n° 4178 de 1996²²⁹, de façon à inclure plus de détails afin de répondre aux défaillances dans la pratique et d'élargir les frontières de l'ancien texte de l'article concernant la demande et l'utilisation de l'aide militaire ainsi que le commandement des forces. La loi n° 4178 a été préparée, comme son exposé des motifs l'indique, sur la décision du Conseil de Sécurité National (*Millî Güvenlik Kurulu*) à propos des « mesures juridiques et administratives nécessaires en cas de réduction ou d'abolition graduelle de l'état d'urgence » (décision n° 386 ; 26.10.1995). Cette motivation se révèle dans le texte de l'article relatif (art. 11/D) de la loi et notamment dans le contenu de l'article annexé à la loi sur l'administration départementale (Annexe, art. 1). Les nouveautés portent sur la coordination entre les départements ou les forces militaires dans les cas concernant plusieurs départements, les sujets relatifs aux pouvoirs et tâches du préfet concernant la chaîne de commande et la planification des opérations transfrontalières en cas de

²²⁸ Il faut rappeler que la Turquie se trouvait dans une situation de violence accrue depuis la fin des années 1970. Le nombre de personnes tuées dans les affrontements entre militants d'extrême gauche et d'extrême droite avait augmenté de manière impressionnante à partir de 1976. 37 personnes avaient été tuées en 1975, 108 en 1976, 315 en 1977, 1.095 en 1978 et 1.362 en 1979. Ce chiffre avait atteint 2.206 en 1980, à la veille du Coup d'État de 12 septembre. Rusen Keleş et Artun Ünsal, *Kent ve Siyasal Sıddet* [La ville et la violence politique], Ankara, SBF Yayınları, n° 507, 1982, p. 35. À partir de la fin de l'année 1978, dans plus d'une vingtaine de départements, dont Istanbul et Ankara, la loi martiale avait été déclarée. À la suite du coup d'État, elle serait généralisée à l'ensemble du pays pour plus de 4 ans pour la plupart des départements et prolongée même au-delà dans les départements considérés comme sensibles.

²²⁹ Le titre exact en turc est le suivant : « *İl İdaresi Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu, Kuvvetli Tayın Kanunu, Er Kazanından İaşe Edileceklerle İlişkin Kanun, Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun ve Kimlik Bildirme Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ». Pour l'intégralité du texte de la loi voir : Journal Officiel : 04.09.1996 – n° 22747.

nécessité, la gestion des fonds mobilisés pour ces opérations (art. 11/D), le pouvoir du préfet de nommer un représentant territorial de l'État et de lui confier une partie ou la totalité de ses pouvoirs pour les cas concernant la sécurité des frontières (Annexe, art. 1).

Toutefois, la modification concernant la disposition qui accordait au commandant des troupes le pouvoir de déterminer l'effectif nécessaire et la durée du mandat des forces militaires convoquées, a été jugée en partie « non conforme à la Constitution » par la Cour constitutionnelle (Décision de la Cour constitutionnelle, 1996/8 E., 1999/1 K., 06.01.1999 T.) La Cour a annulé la formule « et la durée du mandat » figurant dans l'alinéa D avec le motif suivant : « [...] le maintien de l'ordre et la sécurité publique fait partie des missions les plus importantes de l'État de droit. La tâche d'assurer le maintien de l'ordre et de veiller à la sécurité publique dans le département appartient au préfet. De ce fait, il est indispensable que la durée du mandat des troupes militaires invitées en cas de nécessité, soit déterminée par le préfet qui est responsable de la sécurité et de l'administration générale du département ». La loi n° 4897 fut promulguée en 2003 pour la mise en application de cette décision. Elle a modifié l'article en question de façon à laisser le pouvoir de décider de l'effectif nécessaire des troupes appelées au commandant en coordination avec le préfet et celui de décider de la durée du mandat au préfet en coordination avec le commandant (*Journal officiel*, n° 25148, 24.06.2003).

Le protocole de coopération connu sous l'abréviation EMASYA (*Emniyet-Asayiş-Yardımlaşma* : Sécurité-Ordre Public-Coopération) signé entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Défense du 7 juillet 1997²³⁰ et qui autorisait les forces armées à intervenir directement dans les manifestations en matière de sécurité intérieure, a affaibli

²³⁰ Lors du gouvernement de coalition Refah-Yol (entre le Parti de la Prospérité [*Refah Partisi*] et le Parti de la Juste Voie [*Doğru Yol Partisi*]) dirigé par Necmettin Erbakan, une intervention militaire connue sous le nom de « coup d'État post-moderne » a été entreprise par l'état-major général de l'armée sous forme d'une série de décisions imposées au Premier ministre pendant la réunion du 28 février 1997 du Conseil de sécurité national (*Milli Güvenlik Kurulu*, MGK). L'intervention visait explicitement le *Refah Partisi*, de tendance islamique, accusé d'avoir été le foyer d'activités contraires au principe de la laïcité. Elle allait, d'ailleurs, déclencher un processus qui allait entraîner la démission du gouvernement en juin 1997 et la dissolution du *Refah Partisi* en janvier 1998. Ce processus a généré une vision sécuritaire beaucoup plus large qui s'est manifestée dans différents domaines de la vie politique et sociale par la mise en place de nouveaux dispositifs, dont le protocole EMASYA.

manifestement le pouvoir du préfet et des autorités civiles face aux forces militaires. Or, selon la loi sur l'administration départementale (no 5442 de 1949, art. 11), l'usage des troupes militaires pour réprimer les manifestations sociales et maintenir l'ordre n'était possible qu'après la demande explicite du préfet et son autorisation préalable. L'application de ce protocole a suscité de nombreuses plaintes soulignant de graves violations des droits de l'homme.

En 2004, avec la loi n° 5219, les clauses (A) et (D) de l'article 10 de la loi sur l'administration départementale ont été abolies (*Journal officiel*, n° 25529, 21.07 2004) :

« Article 10 (A) : En cas de retard dans les jugements des affaires, le préfet peut demander aux procureurs de la République les raisons du retard par écrit. Les procureurs de la République sont tenus d'expliquer ces raisons dans leur réponse.

Article 10 (D) : En cas de menace à la sécurité ou à l'ordre public du département, le préfet peut demander aux procureurs de la République par écrit d'être informé sur les étapes de la prise d'action publique. Les procureurs de la République sont tenus de fournir les informations nécessaires. »

Il est possible de conclure qu'avec cette modification, tout en tenant compte du fait que les institutions judiciaires dans les départements ne dépendent pas hiérarchiquement du préfet, l'« autorité » limitée du préfet sur les services judiciaires a entièrement disparue. Cette situation comporte toutefois certains points d'interrogation à propos de la position du préfet en tant que représentant du ministère de la Justice dans le département. Nous apprenons par la circulaire n° 98 du 05.01.2006 de la direction générale des affaires pénales du ministère de la Justice que ces modifications ont été effectuées dans le cadre des lois d'harmonisation avec les acquis de l'Union européenne. Dans le même sens,

d'autres pouvoirs du préfet dans le domaine des processus judiciaires ont été abolis en 2008 avec la loi n° 5728 (*Journal officiel*, n° 26781, 08.02.2008).

L'une des modifications qui a suscité de vifs débats porte sur la nomination des préfets parmi les chefs de l'administration territoriale²³¹. La loi n° 5540 de 2006 a modifié l'article 6 qui traite de la nomination des préfets. Selon cette modification, pour être nommé préfet, un fonctionnaire qui appartient au corps des représentants territoriaux de l'État doit être de la première classe (*birinci sınıf mülki idare amiri*), et s'il a déjà accédé à la première classe, il ne peut être nommé que sous la condition de ne pas avoir perdu le droit d'être sélectionné (*Journal officiel*, n° 26219, 05.07.2006)²³².

Après la suppression, le 4 février 2010²³³, du protocole EMASYA par le gouvernement de l'AKP dans le cadre d'une série de politiques proposées pour l'établissement d'un environnement plus démocratique et d'une surveillance civile plus effective dans le domaine de sécurité, avec la loi n° 6496 de 2013 (*Journal officiel*, n° 28724, 31.07.2013), l'alinéa (D) de l'article 11 de la loi sur l'administration départementale a été modifié de nouveau de façon à ôter à l'État-major général et au ministère de l'Intérieur le pouvoir de décider les détails du déploiement des troupes militaires en cas de nécessité : « Dans le cas où les forces militaires d'une même ou de différentes troupes sont appelées à intervenir sur la demande des préfets dans les événements se déroulant dans plusieurs départements, la coopération entre les départements ou les forces militaires, la coordination, le déplacement des forces, la chaîne de commandement et les autres mesures nécessaires sont décidées par le Conseil des ministres ». En ce qui concerne la position du préfet dans ce dispositif, cela veut dire que son rôle s'est visiblement renforcé devant celui des militaires dans les enjeux de sécurité. Il convient

²³¹ Nous nous interrogerons sur l'esprit et la perception de cette modification dans le chapitre suivant, section 3.2.

²³² Une analyse approfondie de cet article sera fournie dans la section 2.3 de ce chapitre.

²³³ Groupe de travail sur les politiques de démocratisation - République de Turquie, Services du Premier ministre Sous-secrétariat d'État à la sécurité et à l'ordre public, *La révolution silencieuse. Bilan des évolutions démocratiques en Turquie entre 2002-2013*, Ankara, Presses du Sous-secrétariat d'État à la sécurité et à l'ordre public, 2014, p. 60. <http://www.sessizdevrim.org.tr/e-kitap/la-revolution-silencieuse-pdf>

de l'interpréter dans le cadre du « processus de résolution » (*çözüm süreci*) de la question kurde et notamment en tant que part d'une série d'actions gouvernementales entreprises à cet effet.

En 2014, une nouvelle modification dans la loi sur l'administration départementale est arrivée à l'ordre du jour autour de la même question kurde. Cet amendement qui a été porté par la loi n° 6529 a fait l'objet des critiques à la fois de la part des nationalistes et des pro-kurdes. Ladite loi a abrogé la clause donnant la possibilité au ministère de l'Intérieur de renommer les villages portant des noms qui ne sont pas d'origine turque. Le parti de l'extrême-droite nationaliste MHP (*Milliyetçi Hareket Partisi* : Parti de l'Action nationaliste) a émis une opinion dissidente soulignant que la modification en question encouragerait les mouvements séparatistes, tandis que le parti de gauche pro-kurde HDP (*Halkların Demokratik Partisi* : Parti démocratique des peuples) a exprimé son opposition en mettant l'opinion publique en garde contre l'arbitraire des préfets qui pourraient exploiter la lacune ainsi créée dans le texte de la loi et en affirmant que le pouvoir de renommer les villages devrait clairement être laissé au libre arbitre de leurs habitants²³⁴.

Cependant le retour du gouvernement de l'AKP vers une approche sécuritaire en Turquie et la montée des conflits armés entre les forces de sécurité turques et le mouvement armé kurde, notamment suite aux tentatives d'autonomisation des cantons kurdes en Syrie depuis 2015, le processus de résolution a été presque entièrement enterré. De ce fait, les pouvoirs du préfet sont remis en cause afin de renforcer le dispositif sécuritaire. La loi n° 6638 de 2015 qui est communément connue sous le nom de « paquet de sécurité intérieure » (*iç güvenlik paketi*)²³⁵ fut probablement la loi la plus

²³⁴ TBMM, Yasama Dönemi : 24, Yasama Yılı : 4, Sıra sayısı : 559, http://www.kgm.adalet.gov.tr/TasariAsamaları/Kanunlaşan/2014Yılı/6529_sıra_sayısı.pdf.

²³⁵ Le titre exact de la loi n° 6638 est « Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (iç güvenlik paketi) [la loi sur l'amendement de la loi sur les devoirs et compétences de la police, de la loi sur l'organisation, les tâches et les compétences de la gendarmerie et d'autres lois (paquet de sécurité intérieure)] ». *Journal officiel*, n° 29316, 04.04.2015.

contestée de cette période. Cette loi qui modifie principalement les devoirs et les compétences de la police, introduit également d'autres modifications dans certaines dispositions d'autres lois ou règlements. Dans ce cadre, elle autorise le préfet à prendre des mesures extraordinaires qui dépassent les limites de son champ d'action traditionnel²³⁶ en modifiant directement trois articles (11, 19, 66) de la loi sur l'administration départementale n° 5442. Cette loi sur le dispositif sécuritaire qui a été vivement critiquée essentiellement par l'opposition de gauche a aussi donné lieu au premier rapport *amicus curiae* de l'histoire juridique de la Turquie²³⁷. Les modifications relatives aux compétences du préfet peuvent être regroupées en particulier autour de deux points. En premier lieu, le droit de conduire une enquête, qui constitue par essence un pouvoir judiciaire appartenant au procureur de la République, a été transféré au préfet ou au sous-préfet qui possède dorénavant le pouvoir de déclencher une poursuite policière. Le préfet peut, donc, donner des ordres aux chefs et agents de police de manière directe non seulement pour la prévention de la délinquance mais aussi pour son éclaircissement et l'arrestation des présumés coupables (art. 11, G). Ensuite, les préfets sont autorisés à utiliser, dans le cadre des mesures qu'ils sont amenés à prendre pour assurer l'ordre public et la sûreté, tous les véhicules et équipements appartenant aux institutions et établissements publics ainsi qu'aux municipalités, exceptés les établissements judiciaires et militaires (art. 11, H). Enfin, toute personne qui refuse de se soumettre aux ordres du préfet peut être emprisonnés pour des périodes allant de trois mois à un an (art. 66).

Après le succès relatif du parti pro-kurde HDP aux élections législatives du 7 juin 2015, la politique sécuritaire du gouvernement s'est renforcée en particulier autour de la question kurde pour atteindre son point culminant à partir des élections anticipées du 1^{er}

²³⁶ Nous allons revenir sur les effets de cette loi sur les activités préfectorales plus loin, dans le chapitre 4.3.

²³⁷ Le Rapport *amicus curiae* sur cette loi n° 6638 a été remis à la Cour constitutionnelle par deux associations de juristes, à savoir *Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği* (Association pour la recherche en droit constitutionnel) et *Türk Ceza Hukuku Derneği* (Association de droit pénal turc). Pour le texte intégral de ce rapport, voir : <http://t24.com.tr/files/20150630144425rapor.doc> ; ou visiter la page Internet de l'Association pour la recherche en droit constitutionnel : <http://anayasader.org/yayinlarimiz/>.

novembre 2015 où l'AKP a regagné la majorité parlementaire parallèlement à la montée de la violence et des conflits armés dans les régions du Sud-Est. Dans ce contexte, les compétences et pouvoirs du préfet et des forces de sécurité furent de nouveau portés à l'ordre du jour. Nous avons témoigné au déploiement d'un large dispositif sécuritaire non seulement dans les zones de conflits, mais aussi dans l'ensemble du pays. En guise d'exemple, nous pouvons mentionner l'opinion dissidente que le HDP a exprimée à l'égard de la loi n° 6722 qui octroie une compétence plus large aux forces armées turques pour l'exercice des opérations dans les zones urbaines et garantit une protection juridique à tous ceux qui y prennent part²³⁸. Dans cette opinion dissidente, le HDP accusait le gouvernement de « réinstaurer la tutelle militaire » en affaiblissant l'administration civile territoriale devant l'État-major général :

« Au cours du "processus de résolution", l'obligation d'obtenir l'autorisation des préfets pour les opérations militaires avait été imposée. Une fois que "le processus de résolution" a pris fin, les préfets qui n'ont pas autorisés les opérations ont été accusés, des rumeurs selon lesquelles les villes s'étaient transformées en dépôts de munitions à cause des préfets qui n'avaient pas accordé d'autorisation pour des centaines d'opérations ont été répandues et la presse y a souvent consacré une place considérable.

La confrontation la plus importante entre l'administration territoriale et l'armée fut vécue à Nusaybin en raison de l'implication du préfet dans les opérations lors du couvre-feu. Certains comptes de médias sociaux utilisés par la section des opérations spéciales de la gendarmerie (*Jandarma Özel Harekât*) et par celle de la police (*Polis Özel Harekât*) ont diffusés des messages invitant le préfet de Mardin à la démission. Selon l'exposé des motifs généraux du projet de loi proposé actuellement, du fait que "les opérations ne se limiteraient éventuellement

²³⁸ TBMM, Yasama Dönemi : 26, Yasama Yılı : 1, Sıra sayısı : 387, p. 23 ; <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss387.pdf>

pas à un seul département", cette compétence [de conduire les opérations] est laissée à l'État-major général. »

Selon les auteurs de l'opinion dissidente, cette mesure prévue par le projet de loi approuvé par la commission parlementaire signifiait une « mise sous tutelle du régime parlementaire démocratique » en offrant une base juridique au « mécanisme de coup d'État ».

Cependant, le renforcement de la position de l'armée ne se traduit pas par un simple retrait de l'administration civile et du préfet des actions de sécurité. Les préfets des départements du Sud-Est de la Turquie ont continué à prendre des mesures extraordinaires qui comportaient des limitations directes des droits et des libertés, dont le couvre-feu qui a pu s'étendre sur une durée variant entre plusieurs journées consécutives et quelques mois. La Commission de Venise, même si elle a reconnu l'ampleur et la complexité des défis auxquels sont confrontées les autorités turques et la légitimité de lutter contre cette menace, a critiqué sévèrement les mesures prises par les préfets en avançant que « les couvre-feux imposés depuis août 2015 n'ont pas eu comme fondement [un] cadre constitutionnel et législatif »²³⁹. Le rapport constatait que les autorités turques indiquaient comme fondement juridique des décisions de couvre-feu prises par les préfets les dispositions de la loi n° 5442, notamment « l'article 11/A autorisant le préfet à prendre "les mesures nécessaires pour prévenir les infractions et préserver la sûreté et l'ordre publics", en s'appuyant pour cela sur les forces de l'ordre générales et spéciales de l'État » et « l'article 11/C disposant que le préfet a notamment pour mission "de garantir la paix et la sécurité, l'intégrité des personnes, la sûreté des biens privés, le bien-être public ; il peut faire respecter la loi par des mesures de prévention" »²⁴⁰. Pour soutenir sa position critique, la Commission de Venise prenait comme exemple le communiqué du préfet de Şırnak publié en septembre 2015 qui

²³⁹ Commission de Venise, Avis n° 842/2016 sur le cadre juridique régissant les mesures de couvre-feu (Turquie), adopté par la Commission de Venise à sa 107^{ème} session plénière (Venise, 10-11 juin 2016). [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)010-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)010-f)

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 14.

justifiait le couvre-feu déclaré dans le district de Cizre à partir du 4 septembre 2015 en affirmant qu'il était conforme à l'article 11/C de la loi sur l'administration départementale n° 5442. La Commission concluait que, « [p]our être conforme à ce cadre, toute décision de couvre-feu devrait être associée à un état d'exception tel que ceux prévus par la Constitution aux articles 119 à 122 ; cela serait aussi en conformité avec l'approche de la Commission qui, dans ses travaux, a souligné qu'il convient d'éviter l'état d'exception de fait et de proclamer officiellement l'état d'exception, avec son catalogue d'obligations et de garanties, dont notamment l'obligation de notifier toute dérogation aux droits fondamentaux et ses raisons auprès des organisations internationales, soumettant de la sorte son application au contrôle de ces dernières, ou encore au débat à l'approbation du parlement »²⁴¹.

Dans le cadre de ce dispositif sécuritaire, un nouveau décret-loi (n° 674 du 15.08.2016) a ajouté un paragraphe à l'article 11 de la loi n° 5442 qui élargit les compétences du préfet en matière de protection de la vie et des biens des personnes, de prévention des crimes et de garantie de la sécurité routière. Ainsi, la décision sur tous les détails concernant les activités de mise en place et de coordination des systèmes de sécurité sont légués au préfet. L'importance de cette modification découle du fait qu'elle renforce la position du préfet face aux élus locaux puisqu'elle ne laisse aucun moyen à ces derniers de résister aux décisions du préfet²⁴².

²⁴¹ *Ibid.*, p. 21.

²⁴² Concernant les relations entre le préfet et les élus locaux, le point le plus important qui mérite d'être souligné est, à notre avis, le fait que la loi n° 6758 adoptée le 10.11.2016 à la suite du décret-loi n° 674 a conféré aux préfets d'importantes compétences en modifiant les articles 45 et 57 de la loi n° 5393 sur les municipalités et qu'elle a doté d'une personnalité juridique les Départements de suivi et de coordination des investissements (*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı*, YİKOB) qui dépendent des préfets en mettant à la disposition de ces derniers des compétences spéciales par une autre modification de la loi n° 3152 relative à l'organisation et aux responsabilités du ministère de l'Intérieur. Nous reviendrons sur ces deux modifications de manière détaillée dans le chapitre 4 où nous présenterons l'impact de la réforme administrative sur les préfets.

2.2. Le statut juridique du préfet en tant que fonctionnaire

2.2.1. Les droits et les garanties du fonctionnaire en Turquie

Avant d'aborder le statut et les privilèges du préfet que nous présenterons plus loin de manière détaillée, il sera convenable de souligner quelques points liés à l'aspect général des métiers de fonctionnaire dans le marché du travail en Turquie. Bien que le préfet ait un statut exceptionnel par bien des égards, il est d'abord et avant tout un fonctionnaire de l'État turc soumis à la base à la même législation que les autres fonctionnaires. Il nous semble, donc, important de nous attarder sur les caractéristiques générales de la fonction publique en Turquie afin de mieux établir la logique qui réside derrière l'organisation étatique. Le souhait de trouver des conditions sécurisées de travail, tout comme l'idéal d'être un sous-préfet ou préfet, joue un rôle déterminant pour la plupart des jeunes candidats qui veulent faire carrière dans l'administration publique. Les fonctionnaires en Turquie ont plus d'avantages par rapport aux autres personnes actives. Bien que les privilèges des fonctionnaires semblent réduits, ces dernières années, comparés à ceux qui travaillent dans le secteur privé, ils ont persisté pendant bien longtemps comme une source importante d'inégalité sociale et une carrière dans l'administration publique est toujours considérée comme un important moyen d'ascension sociale, surtout chez ceux qui sont issus des classes moyennes et inférieures.

Au demeurant, il existe une perception, certes exagérée, dans la société turque supposant que les fonctionnaires constituent une classe privilégiée. Bien que cette perception soit quelque peu affaiblie à partir des années 1980 où les discours libéraux se sont renforcés et le mythe du libre marché et l'idéologie de l'entrepreneurialisme se sont consolidés, elle n'a pas perdu toute sa force jusqu'à nos jours. Par exemple, l'inégalité dans les services de sécurité sociale et de santé qui figure parmi les enjeux principaux dont se plaint la population active à l'exception des fonctionnaires et les autres employés travaillant dans les secteurs publics, a persisté jusqu'à très récemment. Trois fonds de sécurité sociale, à savoir *SSK (Sosyal Sigortalar Kurumu* : Institution d'Assurances

sociales) qui gérait le régime pour les salariés, *Emekli Sandığı* (Caisse de Retraite) pour les fonctionnaires et *Bağ-Kur (Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu* : Institution d'Assurances sociales pour les commerçants, artisans et autres travailleurs indépendants) co-existaient en Turquie jusqu'à la promulgation de la Loi sur la Sécurité sociale (n° 5510) qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2008. L'existence de différents fonds et différents statuts a créé des différences frappantes au sujet de l'accès aux services de santé qui constituent l'un des principaux droits de tous les citoyens, les fonctionnaires et les fonctionnaires retraités ayant toujours eu le droit aux services de santé les plus accessibles et de meilleure qualité.

Le ressentiment populaire à l'égard de ce régime de privilèges a joué un rôle considérable dans le soutien accordé aux réformes des dernières années visant à réduire les responsabilités sociales de l'État. Tandis que de nombreux acquis sociaux obtenus depuis de longues années par les « classes populaires » en Turquie sont en régression, on dirait que le pouvoir politique réussit avec ces réformes à détourner la colère de ceux qui, étant au plus bas de la hiérarchie de la population active, ne peuvent bénéficier d'aucun privilège, vers ceux qui ont le plus d'avantage dans les circonstances actuelles. De cette manière, les masses sont convaincues de l'existence d'une perspective plus égalitaire où chacun gagne moins tandis qu'une possibilité d'amélioration relative est offerte à ceux qui sont au plus bas de l'échelle sociale. Toutefois, malgré toutes les évolutions rabattant le prestige du fonctionnaire, les standards définis et les journées régulières de travail, le droit au congé payé annuel dont on peut réellement bénéficier (ce qui n'est pas évident pour le secteur privé), la fréquence des congés officiels et administratifs, de nombreuses indemnités et allocations sociales, les avantages de retraite (même s'ils ont perdu de leur attrait d'autrefois) ainsi que d'autres conditions avantageuses de travail et les droits accordés en vertu du métier continuent encore de garder une certaine importance. La possibilité d'avancement et de promotion dans la carrière garantie par les lois et certains droits comme les passeports spéciaux (verts) et les passeports de service (gris) que d'autres salariés en dehors de la fonction publique ne peuvent pas obtenir quelques soient leurs statuts et leurs revenus, ainsi que les revenus

parallèlement augmentés et d'autres bénéfiques supplémentaires, maintiennent aujourd'hui l'attrait des postes de fonctionnaires.

Parmi ces avantages, celui qui est le plus déterminant est la garantie et la protection du fonctionnaire. La garantie qui peut être considérée comme un élément constituant du statut de fonctionnaire contient divers aspects liés au régime politique du pays, aux rapports concrets de pouvoir entre les élites bureaucratiques et politiques et aux préférences politico-administratives des gouvernements. Cependant, dans le cadre de notre sujet, il nous semble important de souligner notamment deux aspects essentiels de la sécurité du fonctionnaire. Ce sont les procédures et les clauses spéciales concernant la sécurité de travail et les actes juridictionnels visant le fonctionnaire qui affectent directement sa position en cas de décisions arbitraires, politiques ou contraignantes. La loi n° 657 sur les fonctionnaires d'État (*DMK*) précise qu'on ne peut terminer le fonctionnariat en dehors des conditions prévues dans les lois et définit la sécurité du service et la garantie de rester en service pour le fonctionnaire par la clause précisant que son revenu et ses autres droits ne peuvent pas être révoqués (loi n° 657, art. 18). Outre le fait de garantir la sécurité de travail du fonctionnaire, cette clause réglementaire assure une protection extensive en empêchant le supérieur hiérarchique de prendre des décisions arbitraires concernant aussi bien le revenu que les autres droits du fonctionnaire²⁴³. En même temps, la *DMK* régleme les poursuites judiciaires et les procès entamés contre les fonctionnaires : « L'investigation et la poursuite judiciaire liées à l'exercice de la fonction des fonctionnaires d'État ou consécutives aux délits commis dans l'exercice de leur fonction, ainsi que les procès entamés à leur encontre

²⁴³ Le gouvernement de l'AKP a préparé, sous prétexte d'harmonisation avec les acquis communautaires, un projet de loi prévoyant l'amendement de la loi n° 657 sur les fonctionnaires de l'État ainsi que d'autres lois et décrets-lois dans ce domaine, et l'a présenté à l'opinion publique le 9 juin 2010. Le projet mettait en cause la sécurité de l'emploi et visait à adopter des conditions de travail plus souples. Pour une revue critique du projet de loi, voir : Birgül Ayman Güler, *657'yi Değiştirmek* [Modifier la loi n° 657], Ankara, Ankara Üniversitesi SBF, Juillet 2010, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/bag657.pdf>. Dans les dernières années, le gouvernement semble afficher une volonté explicite de changer de manière relativement radicale le système de fonctionnariat. Après le putsch raté du 15 juillet, des milliers de fonctionnaires furent révoqués de la fonction publique par des décrets-lois et sans jugement à cause d'une suspicion d'appartenance à une organisation terroriste.

sont sujets aux clauses spéciales » (loi n° 657, article 24). Ces clauses spéciales bénéficient également d'une garantie constitutionnelle. Selon la Constitution, « L'engagement de poursuites pénales à l'encontre des fonctionnaires et autres agents publics accusés d'avoir commis une infraction est subordonné à l'autorisation de l'instance administrative désignée par la loi sous réserve d'exceptions qu'elle prévoit » (Constitution de 1982, art. 129). Les garanties accordées au fonctionnaire dans les domaines tels que la révocation et la poursuite judiciaire ont des conséquences importantes pour les préfets. Néanmoins, avant de les examiner dans les détails, il faut s'attarder encore un peu sur le dispositif d'autorisation et les autres clauses qui limitent l'initiative de lancer une procédure d'investigation concernant les fonctionnaires. Car ce dispositif montre que la sphère administrative, avec ses propres règles et normes, a été relativement autonomisée dans la mesure où elle bénéficie du principe de la « raison d'État » sur lequel se base l'immunité juridictionnelle des pratiques de l'Administration.

La condition d'autorisation que les hautes autorités doivent obtenir pour lancer une procédure judiciaire contre le fonctionnaire est un sujet bien controversé. Le régime d'autorisation préalable est abandonné même dans les pays comme l'Italie ou la France qui peuvent être considérés comme les vraies patries de ce principe. Par exemple, en France, les réglementations et les pratiques légales de la Révolution française qui placent les administrateurs au-dessus des tribunaux et qui renforcent la garantie administrative sont abandonnées dans le temps. Une loi de 1789 disposait qu'« elles [les administrations de département et de district] ne pourront être troublées dans l'exercice de leurs fonctions administratives par aucun acte du pouvoir judiciaire²⁴⁴ », et une autre de 1790, « aucun administrateur ne peut être traduit devant les tribunaux en raison de ses fonctions publiques, à moins qu'il n'y ait été envoyé par l'autorité supérieure conformément aux lois. » En outre, cette garantie administrative a retrouvé une garantie constitutionnelle en 1799 : « Les agents du gouvernement, autres que les

²⁴⁴ Loi du 22 décembre 1789 relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives, section III : « Des fonctions des assemblées administratives », article 7. Voir en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/images-decentralisation/decentralisation/loi-du-22-decembre-1789-.pdf>.

ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une décision du conseil d'État. En ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires²⁴⁵ ». Or, ces réglementations spécifiques concernant la poursuite judiciaire des fonctionnaires qui étaient défendues suivant les motifs qu'il n'était pas possible pour les juges d'examiner les décisions et les pratiques des administrateurs de manière fiable du point de vue politique et éthique, et que les administrateurs devaient disposer d'une sécurité pour protéger leurs pratiques contre les accusations sans fondement ou incongrues, ont été abandonnées en raison des plaintes exprimées²⁴⁶. L'enquête réalisée en France par Laferrière est explicative à propos de l'arrière-plan de ces plaintes :

« Il s'est avéré qu'en 12 ans entre 1852 et 1865... seules 39 des 264 demande d'autorisation de procès furent acceptées... que les demandes acceptées ne concernaient que les fonctionnaires du bas d'échelle comme les sentinelles champêtres, les sentinelles de quartier, alors qu'aucune autorisation n'est accordée pour les hauts fonctionnaires. On a observé que, pour la plupart des cas de refus d'autorisation, aucun motif ne fut présenté, ou le cas échéant, on se contenta de reporter l'avis contraire du Ministre ou Président comme motif. Dans certains décrets, on rencontre des motifs tels que "Considérant que le fonctionnaire a immédiatement reconnu sa faute et que l'avertissement qu'on lui a fait constitue une sanction suffisante" ou "Considérant que le fonctionnaire fut révoqué et que cette affliction constitue une sanction suffisante...". Précisons que dans la plupart des cas qui ont fait l'objet d'une demande d'autorisation,

²⁴⁵ Constitution du 22 Frimaire An VIII (13 décembre 1799), titre VI : « De la responsabilité des fonctionnaires publics », article 75. Voir en ligne : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-22-frimaire-an-viii.5087.html>

²⁴⁶ Öztekin Tosun, « Memurların Suçlarında Özel Muhakeme Kuralları (I) » [Les règles spéciales de procès concernant les délits des fonctionnaires], *Yargıtay Dergisi*, Octobre 1983, (9) n° 4, pp. 464.

il s'agit de détentions arbitraires ou autres empiètements de pouvoir de la part du fonctionnaire »²⁴⁷.

L'article 75 de la Constitution de l'an VIII, autrement dit la garantie du fonctionnaire, fut abrogé par le décret rendu par le Gouvernement de la Défense nationale le 19 septembre 1870 en France. Il faut tout de même souligner le fait qu'« [e]n abrogeant l'article 75 et toute autre disposition des lois générales et spéciales ayant pour objet d'entraver les poursuites dirigées contre les fonctionnaires publics de tout ordre, le décret de 1870 a seulement supprimé la fin de non-recevoir résultant du défaut d'autorisation et rendu aux tribunaux judiciaires toute liberté d'action dans les limites de leur compétence : mais il n'a pas eu pour effet d'étendre ces limites, ni de supprimer la prohibition faite aux tribunaux par d'autres textes, de connaître les actes administratifs et d'interdire à l'autorité administrative le droit de proposer le déclinatoire et d'élever le conflit²⁴⁸ ».

Bien que la condition d'autorisation en France soit abandonnée, la Constitution turque tient les fonctionnaires sous une protection stricte en cherchant l'autorisation de l'instance administrative désignée par la loi dans l'engagement de poursuites pénales à l'encontre des fonctionnaires et autres agents publics accusés d'avoir commis une infraction, et en disposant que les actions en dommages-intérêts résultant de fautes commises par des fonctionnaires ou autres agents publics dans l'exercice de leurs fonctions ne peuvent être intentées que contre l'administration sous réserve d'action récursoire de l'administration (Constitution, art. 129). Une modification du régime d'autorisation et la levée de l'immunité du fonctionnaire ne peuvent pas être effectuées par un simple changement de loi et nécessitent, donc, un amendement constitutionnel. À ce point, il faut aussi mentionner les dispositions spéciales évoquées dans la Loi sur les fonctionnaires d'État et les différentes lois qui réglementent l'usage de la condition

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 465.

²⁴⁸ Tribunal des conflits, 30 juillet 1873. Pelletier, 1^{er} supplt, Rec. Lebon, p. 117. Voir en ligne : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CÉTATEXT000007607581>

d'autorisation mentionnée dans la Constitution. La législation principale qui régit actuellement la procédure et les conditions d'ouverture d'enquêtes par les procureurs de la République contre les fonctionnaires soupçonnés d'avoir commis des infractions dans le cadre de leurs fonctions est la loi n° 4483 relatives aux poursuites contre les fonctionnaires et les autres agents de l'État qui est entrée en vigueur le 4 décembre 1999.

Cette loi est venue remplacer une autre loi provisoire (*Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat*) qui était en vigueur depuis le 4 février 1913. La modification la plus importante apportée par la nouvelle loi fut l'abandon d'une disposition qui couvrait non seulement les crimes commis par les fonctionnaires « dans le cadre de la fonction principale et permanente qu'ils exercent au sein de services publics » (loi n° 4483, art. 2), mais aussi tout crime commis lors de l'exercice de leur fonction²⁴⁹. En outre, selon le régime abandonné, il n'était pas possible pour les instances juridiques de mener une enquête sur des infractions prétendument commises par des fonctionnaires dans le cadre ou pendant l'exercice de leur fonction sans une enquête préalable par l'instance administrative menant à une décision sur la « nécessité d'une poursuite judiciaire ». Dans le nouveau dispositif, comme il est annoncé dans la partie réservée à l'exposé des motifs généraux de la loi, fut adopté le principe d'une décision préalable de « pré-investigation » prise par l'autorité administrative dont dépend l'agent incriminé avant d'entamer une poursuite pénale, afin d'éliminer les problèmes causés par la multiplicité des phases d'investigation devant être accomplies par l'Administration et l'insuffisance en nombre des agents responsables dans ce processus. Le terme « fonctionnaires et autres agents de l'État » fut clarifié et le champ d'application du régime d'autorisation et de poursuite séparées fut limité en laissant hors-cadre les délits commis pendant l'exercice de la fonction, mais ne relevant pas de la fonction. Ceci étant, même si dans l'exposé des motifs il est accepté en règle générale que « toutes les procédures entamées

²⁴⁹ Jusqu'à l'adoption de la loi n° 4483, il n'y avait eu aucune modification dans l'esprit de la loi de 1913. Seules certaines lois qui limitaient son cadre d'application en ce qui concerne la poursuite judiciaire des fonctionnaires et qui accordaient aux procureurs de la République le droit d'ouvrir des investigations directes pour certains crimes avaient été adoptées. Voir en particulier : « Bazı Cürümlerden Dolayı Memurlar ve Şerikleri Hakkında Takip ve Muhakeme Usulüne Dair Kanun » (n° 1609, 1930), « Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu » (n° 3628, 1990).

à l'encontre de l'accusé, de la découverte du délit à la finalisation du verdict, relèvent du domaine de compétence et de responsabilité des instances juridiques », il est toutefois souligné qu' « une administration publique efficace, productive, rapide et prestigieuse est aussi indispensable » et que « soumettre les fonctionnaires et autres agents de l'État qui exercent les fonctions essentielles et permanentes qu'exigent les services publics en utilisant les compétences et les procédures publiques directement à la poursuite pénale à cause des délits qu'ils ont commis en raison de leurs fonctions peut entraver le fonctionnement du service public et endommager la dignité de l'autorité publique »²⁵⁰.

Alors que le régime d'autorisation et de poursuite séparée adopté pour ne pas affaiblir l'administration publique et pour protéger l'autorité du fonctionnaire constitue en soi une « raison d'impunité », les exceptions qui requièrent une autorisation d'investigation impliquent, dans la pratique, une « protection » qui va bien au-delà des limites définies par la loi²⁵¹. L'un des domaines les plus problématiques où nous observons les répercussions de cette disposition est celui des exceptions dans le cadre de la loi n° 4483 et de leur procédure de mise en application concernant les abus de pouvoir ou les négligences professionnelles en matière de fonctions relatives à la justice (2004, No. 5271, md. 165/2). Le fait que la distinction entre la police judiciaire et la police administrative soit fonctionnelle et pas organique, que le personnel de la police judiciaire qui est désigné et habilité par les préfets et les sous-préfets qui se trouvent être les supérieurs hiérarchiques en charge de leur organisation, soit aussi rattaché à la police générale et que la législation dans ce domaine reste floue et insuffisante, que la procédure servant à déterminer si le fonctionnaire inculpé exerçait une fonction de police judiciaire ou administrative et à indiquer la méthode d'enquête et de poursuite appropriée soit incertaine, rend la situation encore plus compliquée²⁵².

²⁵⁰ Rapport de la commission parlementaire sur la loi n° 4483, Direction générale des lois et arrêtés du Bureau du Premier Ministre de la République turque, N° B.02.0.KKG/196-342/2695, 22.06.1999.

²⁵¹ Gülşah Kurt, *Cezasızlık Sorunu : Soruşturma Süreci* [Le problème de l'impunité : le processus d'investigation], İstanbul, Anadolu Kültür Yayınları, 2014, p.22.

²⁵² *Ibid.*, p.63; Kurt explique la fonction à deux faces de la police dans le système juridique turc : « ... prévenir le crime et arrêter son auteur après que le crime est commis, en enquêtant sur le criminel et

Outre les exceptions concernant la nature du délit, il existe aussi pour les fonctionnaires certaines procédures ou certains privilèges spéciaux provenant des lois relatives à leur organisation ou d'autres lois spéciales. Les préfets bénéficient de dispositions exceptionnelles tout comme les militaires et le personnel de l'agence nationale de renseignements²⁵³. Sans compter les diverses modifications importantes apportées au Code de procédure pénale au cours des années, les préfets, les sous-préfets et les administrateurs de communes dépendent, en ce qui concerne les enquêtes, investigations et poursuites judiciaires, de dispositions spéciales non seulement pour les infractions commises dans le cadre ou pendant l'exercice de leur fonction, mais aussi pour les délits personnels qui ne se rapportent pas à leur fonction²⁵⁴. L'article du Code de procédure pénale (*CMK*) qui organise les responsabilités et les compétences du procureur de la République concernant les délits commis par les employés et les cadres de la police dans l'exercice de leur fonction judiciaire et qui lui confère le droit de mener une enquête directe sans autorisation préalable requise, stipule que l'exception apportée à la loi n° 4483 n'est pas applicable aux préfets et sous-préfets qui occupent toutefois la position la plus élevée dans la hiérarchie de la police dans les départements et les arrondissements (5271, md. 165/2). En d'autres termes, la loi offre aux préfets et aux sous-préfets une protection d'un niveau supérieur²⁵⁵.

l'incriminé. La fonction de prévention du crime est de nature administrative et la police qui assure cette fonction est appelée police administrative. La fonction de la police qui intervient après que le crime est commis est de nature judiciaire et c'est pour cette raison qu'elle est appelée police judiciaire, police judiciaire municipale, police pénale. » *Ibid.*, p.42.

²⁵³ Un exemple à ces dispositions exceptionnelles est fourni par les alinéas 1 et 2 de l'article 17 modifié (12/12/2003-5020/12 art.) de la loi n° 3628 sur la déclaration des biens et la lutte contre les pots-de-vin et la corruption. Dans le premier alinéa de l'article, il est prévu que « Pour les délits énumérés dans cette loi et la Loi sur les banques du 18.6.1999 ainsi que pour les personnes qui sont inculpés de délits d'extorsion, de pot-de-vin, de malversation simple et qualifiée, de contrebanditisme dans le cadre ou pendant l'exercice de leur fonction, de trucage des offres, de dévoilement ou de causer le dévoilement des secrets d'État, ou d'avoir participé à l'un de ces délits, les dispositions de la loi n° 4389 du 2.12.1999 sur la poursuite judiciaire des fonctionnaires et autres agents de l'État ne s'appliquent pas », mais l'alinéa 2 du même article précise que cette disposition ne sera pas appliquée aux sous-secrétaires d'État, aux préfets et aux sous-préfets (1990, n° 3628/art. 17). Voir en ligne : <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3628.pdf>

²⁵⁴ Cahit Tutum, *Türkiye'de Memur Güvenliği* [La sécurité du fonctionnaire en Turquie], Ankara, TODAİE Yayınları, Yayın n° 132, 1972, p. 46.

²⁵⁵ Gülşah Kurt, *op. cit.*, 2014, p. 67.

Certes, si nous abordons le sujet du point de vue des préfets, nous devons aussi étudier les responsabilités attribuées aux préfets et sous-préfets par le régime d'autorisation préalable qui s'applique aux cas de poursuite judiciaire des fonctionnaires et autres agents de l'État avant les enquêtes judiciaires. Dans le système administratif turc à l'échelle départementale, le préfet occupe la position de supérieur hiérarchique pour beaucoup de fonctionnaires. De ce fait, ce sont les préfets qui sont compétents pour délivrer les autorisations d'enquête pour la plupart des fonctionnaires dans leur département.²⁵⁶ Selon la loi n° 4483, les préfets et sous-préfets délivrent également les autorisations d'enquête pour certains agents de l'État avec lesquels ils n'ont aucun rapport hiérarchique du point de vue de leurs compétences, fonctions et responsabilités.²⁵⁷

Il est possible d'affirmer que, dans le cadre de la loi n° 4483, le système d'autorisation se transforme en une sorte de carapace d'immunité face aux enquêtes pénales.²⁵⁸ Malgré

²⁵⁶ Le préfet est l'instance compétente pour les autorisations concernant les fonctionnaires et autres agents de l'État employés dans les départements et les arrondissements, les fonctionnaires et autres agents de l'État travaillant dans les organisations départementales des ministères ainsi que dans les institutions et établissements basés au niveau régional, les maires des arrondissements centraux et les conseillers municipaux des communes, les agents de l'État travaillant dans les municipalités métropolitaines et, le cas échéant, les autres fonctionnaires et agents de l'État chargés de missions dans les départements qui ne sont pas énumérés dans la loi et les sous-préfets d'arrondissements (4483, m.3/b,c,j.).

²⁵⁷ Dans l'alinéa (j) de l'article 3 de la loi, il est précisé que la compétence de délivrer l'autorisation d'enquête est utilisée par les *muhtars* des villages et des quartiers, et pour les **autres** fonctionnaires et agents de l'État soumis à cette loi, par les sous-préfets dans les arrondissements et par les préfets dans les arrondissements centraux. Raşit Zengin qui interprète cette situation comme une erreur technique commise lors de la désignation des autorités compétentes pour la délivrance des autorisations, donne un exemple sur la mise en pratique de l'article en question : le préfet d'Ankara qui n'est pas le supérieur hiérarchique des fonctionnaires dépendant de la loi n° 657 qui travaillent à la Cour constitutionnelle, à la Cour de cassation, au Conseil d'État et à la Cour des comptes concernant les nominations, la discipline et le registre professionnel, est compétent pour délivrer les autorisations d'enquête sur ces fonctionnaires. Pour plus de détails, voir Raşit Zengin, *Kamu Görevlilerinin Görev Suçlarında Soruşturma Usulü* [La procédure d'enquête des fonctionnaires publics en cas de délits relevant de leur fonction], Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2006, p. 117.

²⁵⁸ Avec l'obligation d'obtenir une autorisation, la loi accorde une protection aux fonctionnaires face aux éventuelles enquêtes. Cependant, abondants sont les exemples qui laissent à penser que, dans la pratique, l'administration utilise la phase de pré-investigation, non pas comme une vraie investigation, mais plutôt comme un moyen d'écartier les enquêtes, en particulier en cas de plaintes ou de demandes d'enquête visant les hauts fonctionnaires ayant des charges ou responsabilités politiques. L'anecdote d'une plainte déposée contre la préfecture auprès du procureur général de Muğla nous fournit un bon exemple. Selon la plainte,

l'existence de plusieurs cas qui justifient ce constat, l'administration est quelque peu réticente à publier ces chiffres. La question parlementaire adressée en 2014 au Ministère de la Justice pour être répondue par écrit par Özcan Yeniçeri, député d'Ankara, après la plainte pénale déposée par l'Association des Juristes contemporains contre Güngör Azim Tuna, préfet d'Eskişehir²⁵⁹, offre un bon exemple dans ce domaine. Par sa question parlementaire, Yeniçeri voulait savoir, pour la période de 2002-2013, combien de plaintes pénales avaient été déposées contre les préfets et les autres représentants territoriaux de l'État, quelles avaient été les actions entreprises à la suite du dépôt de ces plaintes, combien de représentants territoriaux avaient été sujets à des investigations et quelles en avaient été les conséquences²⁶⁰. Dans sa réponse écrite qui fut donnée environ huit mois plus tard, le ministère de la Justice a affirmé qu'« étant donné qu'il n'a pas été procédé au classement des données en fonction des postes et des titres, des métiers et des occupations des personnes, les informations statistiques requises par la question parlementaire n'existaient pas. »²⁶¹. Le ministère de l'Intérieur, autre ministère concerné par la question, n'a émis, quant à lui, aucune réponse ou information. Cependant, le Service du Conseil d'Inspection de l'Administration territoriale du ministère de l'Intérieur fait état, dans son rapport d'activité de 2009, des hauts fonctionnaires qui ont

la préfecture distribuait, par l'intermédiaire de la Fondation d'Entraide sociale et de Solidarité, du charbon de mauvaise qualité à la population qui nuisait gravement à la qualité de l'air. Après la décision de non-lieu du procureur général, la plainte fut transférée au ministère de l'Intérieur avec la demande de pré-investigation du procureur de la Cour de Cassation. La pré-investigation fut réalisée par le préfet adjoint et le ministère de l'Intérieur décida de ne pas donner suite à la plainte. Même si cette décision fut plus tard annulée par le Conseil d'État (aux motifs qu'elle était incompatible avec les principes de la loi n° 4483 qui dispose que l'autorisation d'enquête doit être accordée par l'instance compétente ou bien par un ou plusieurs contrôleurs chargés par les conseils de contrôle interne de l'établissement public dont dépend l'instance compétente, ou encore par le ou les fonctionnaires ou agents de l'État qui sont les supérieurs hiérarchiques de la personne sujette à investigation et que, dans le cas contraire, l'objectivité, la santé et la qualité juridique de l'investigation et de la décision finale seraient discutables), cet exemple nous montre bien comment le système d'autorisation sert de fait comme un « carapace d'immunité » dans la pratique. Pour les détails de ladite décision du Conseil d'État, cf. Danıştay 1. Daire, E. 2009/1217, K. 2009/1290, T. 1.10.2009.

²⁵⁹ Pour les détails du dépôt de plainte, voir <http://chd.org.tr/katilleri-koruyan-yargilamayi-etkilemeye-calisan-gazetecileri-tehdit-eden-ve-kentinde-guvenligi-saglayamayan-eskisehir-valisi-istifa-etmelidir.html>

²⁶⁰ Özcan Yeniçeri, Yazılı Soru Önergesi [Question parlementaire écrite], Esas No: 7/32665, 07.10.2013. [<http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-32665s.pdf>]

²⁶¹ T.C. Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü Soru Önergesi Cevabı [La réponse de la Direction générale des Codes du Ministère de la Justice de la République de Turquie à la question parlementaire], Sayı: 56020453/2013-610.01-906/1103/1987, 26.06.2014. [<http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-32665sgc.pdf>]

été sujets à une pré-investigation par les inspecteurs dudit service ainsi que de la distribution des autorisations d'investigation accordées selon les fonctions. Selon ce rapport, le taux des autorisations d'investigation accordées pour les préfets (12% en 2007 et 20% en 2008) est nettement inférieur au taux des autorisations accordées pour les autres officiers publics (%58 en 2007 et %51 en 2008) (Tableau 3).²⁶²

²⁶² La question parlementaire présentée en 2011 par Alim Işık, député de Kütahya, sur les investigations menées au sein du Ministère du Travail et de la Sécurité sociale dans le cadre de la lutte contre la corruption, et la réponse du Ministère à cette question, montre bien que la situation n'est pas très différente pour les autres bureaucrates. À la suite des procédures de pré-investigation entreprises par la Présidence du Conseil d'Inspection du Ministère entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2010 pour les officiers dépendant de la loi n° 4483, 181 rapports de pré-investigation ont été préparés. Seuls 27 dossiers ont pu obtenir une autorisation d'enquête. En outre, 461 des 655 agents publics soupçonnés de corruption non seulement par les instances administratives, mais aussi par les instances juridiques et les citoyens, n'ont pas subi d'enquête à défaut d'autorisation. Pour le texte de la réponse donnée à la question parlementaire écrite n° 7/19162, voir : <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-19162c.pdf>.

Tableau 3 : Les officiers publics sur lesquels une pré-investigation a été menée par les inspecteurs et les décisions d'autorisation classées en fonction des occupations²⁶³

LES OFFICIERS PUBLICS SUJETS À LA PRÉ-INVESTIGATION	Autorisations d'enquête obtenues (2007)	Enquêtes non autorisées (2007)	Autorisations d'enquête obtenues (2008)	Enquêtes non autorisées (2008)
Préfets	6	43	5	19
Préfets adjoints	4	6		
Sous-préfets	-	-		
Maires de municipalités métropolitaines	20	13		
Maires	43	72		
Maires d'arrondissements	102	158	103	198
Autre personnel municipal	516	934		
Préfets de police	-	-		
Commandant de gendarmerie	-	-		
Directeurs d'administration spéciale	2	1		
Autre personnel préfectoral	43	78		
Directeurs généraux	-	-	-	1
Chefs de Service	-	-		
Inspecteurs	-	-		
Contrôleurs	-	-	2	5
Autre personnel ministériel	1	1		
Conseillers généraux	-	-	-	1
TOTAL	736	1306	110	224

²⁶³ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Birimi 2009 Yılı Faaliyet Raporu [Le rapport d'activité de 2009 du Service du Conseil d'Inspection de l'Administration territoriale du Ministère de l'Intérieur]. En ligne : http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/ortak_icerik/mulkiyeteftis/Faaliyet%20Raporu/2009/2009%20faaliyet%20raporu.doc [Consulté le 20.12.2014].

Outre le système d'autorisation, un autre facteur qui complique la poursuite judiciaire des fonctionnaires est les mesures qui rendent difficile de leur porter des accusations criminelles et de recourir aux procédures officielles de dénonciation et de plainte. Dans les cas où les dénonciations et plaintes à leur égard ne seraient pas fondées ou l'accusation criminelle serait fabriquée de façon malveillante, les lois disposent en effet des mesures qui protègent les fonctionnaires et autres agents de l'État (la loi n° 4483, art. 15 ; la loi n° 657, art. 125). Si l'accusation se révèle être injuste, le procureur général de la République peut enclencher une action publique directement ou sur la demande du supérieur hiérarchique le plus élevé ou du préfet. En cas de forte impression que l'affaire sera étouffée et le fonctionnaire protégé par l'administration, cette disposition peut être décourageante pour les personnes désirant porter plainte. D'autre part, les fonctionnaires ne sont pas seulement protégés par le fait qu'ils sont soumis à des dispositions spéciales de poursuite judiciaire, mais ils sont aussi mieux défendus que les citoyens ordinaires contre les agressions et harcèlements qu'ils subissent dans l'exercice de leur fonction. Les délits tels que insultes, diffamations, offenses criminelles constituent une catégorie spécifique de crimes lorsqu'ils sont perpétrés contre un fonctionnaire ayant un titre officiel.²⁶⁴

Nous avons déjà mentionné que l'un des aspects de la sécurité du fonctionnaire était la garantie de l'emploi et souligné que les licenciements arbitraires étaient limités aux « cas énumérés dans la loi » (n° 657, art. 18). Dans ce cadre, le statut de fonctionnaire prend fin dans les cas de révocation, d'exclusion de fonctions, de manquement aux conditions, d'incompatibilité, de départ à la retraite et de décès²⁶⁵. La révocation est la sanction disciplinaire la plus sévère et désigne le licenciement d'un fonctionnaire pour ne plus jamais être réadmis dans la fonction publique. Pour être appliquée, une décision du Haut

²⁶⁴ Cahit Tutum, *op. cit.*, 1972, pp. 46-47. Dans son travail, Tutum cite un certain nombre de jurisprudences très intéressantes concernant les insultes adressées aux fonctionnaires. L'exemple d'une décision de la Cour de Cassation qui souligne que « même une malédiction lancée à un fonctionnaire lors de l'exercice de sa fonction constitue une insulte... (Yargıtay, C.D. 28.9.1951, E. 7477, K. 7274) » suffit à nous montrer comment la portée de la définition du délit s'élargit lorsque l'intéressé est un fonctionnaire. Voir, *ibidem.*, note 45.

²⁶⁵ *Ibid.*, p.63.

Conseil de Discipline est requise. Les fautes qui sont sanctionnées par une révocation sont énumérées dans la loi sur les fonctionnaires (n° 657, art. 125/E)²⁶⁶. L'exclusion est une procédure plus légère et il est possible que le fonctionnaire exclu soit réadmis dans la fonction publique. Cette sanction peut s'appliquer dans les cas où le fonctionnaire reçoit deux sanctions consécutives ou dans les cas énumérés dans différents articles de la loi sur les fonctionnaires d'État. La perte des conditions générales requises pour l'entrée en fonction publique ou de l'une des conditions particulières (loi n° 657, art. 48) conduit à la cessation du statut de fonctionnaire. Quant à l'incompatibilité, elle désigne les cas de candidature ou d'élection aux fonctions législatives. Par contre, il existe des clauses qui facilitent le retour à la fonction publique de ceux qui ont démissionné selon les exigences de la loi électorale et qui n'ont pas été élus au Parlement, de ceux dont le mandat de député a pris fin ou de ceux qui ont été nommés de l'extérieur aux postes de ministre. En plus, les fonctionnaires qui se trouvent dans lesdites situations peuvent continuer à bénéficier des droits qui leur sont conférés par leur ancienne fonction, une année passée dans la fonction de député ou de ministre correspondant à un échelon et deux années à un grade dans le tableau d'avancement des fonctionnaires, ce qui est parfois critiqué puisque cette disposition « rend plus facile pour les fonctionnaires de se livrer à la politique plutôt que de rester neutre et attaché à leur statut de fonctionnaire »²⁶⁷. Le retrait de la fonction publique désigne le mécanisme de démission et ne constitue pas un obstacle pour retourner à la carrière de fonctionnaire. En dehors de ces

²⁶⁶ L'alinéa (E) de l'article 25 de la loi sur les fonctionnaires d'État est comme suit : « a) Perturber la paix, le calme et l'ordre de travail des institutions à des fins idéologiques ou politiques, participer à des actions telles que le boycott, l'occupation, l'obstruction à l'exécution des services publics, les ralentissements de travail et les grèves ou ne pas venir au travail collectivement à ces fins, les encourager et les inciter ou les aider, b) Imprimer, reproduire, distribuer toute publication interdite ou toute déclaration, affiche, pancarte, bannière, etc. à finalité politique ou idéologique, les accrocher ou les exposer en tout lieu dans les institutions, c) Adhérer à un parti politique, d) Ne pas venir au travail sans excuse pour un total de 20 jours en une année, e) Ne pas exécuter les tâches ou les ordres donnés par les supérieurs hiérarchiques en cas de guerre, d'urgence ou de catastrophe générale, f) Commettre un viol sur la personne de ses supérieurs, ses subordonnés ou les demandeurs de service, g) Commettre des actes honteux et embarrassants qui ne sont pas compatibles avec le statut de fonctionnaire, h) Divulguer des informations confidentielles sans autorisation, i) Cacher dans le lieu de travail des personnes recherchées pour des actes politiques et idéologiques, j) Engager des attitudes et des comportements qui nuisent à la réputation de l'État ou portent atteinte à la dignité de la fonction publique à l'étranger, k) Commettre des actes contraires à la loi n° 5816 relative aux crimes commis contre Atatürk. »

²⁶⁷ Siddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları* [Principes généraux du droit administratif], vol. 3, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, p.1261, cité par Cahit Tutum, *op. cit.*, 1972, p. 68.

cas que nous venons d'énumérer, un autre acte qui met fin au statut de fonctionnaire est le départ à la retraite. La retraite peut être accordée pour avoir atteint l'âge limite d'activité ou sur la demande de l'intéressé pour cause de carrière longue ou d'invalidité, mais il peut aussi s'agir d'une mise à la retraite d'office. En matière de garantie de l'emploi du fonctionnaire, cette dernière situation est celle qui mérite le plus d'attention. Car, alors que dans les autres cas de figure il existe des critères objectifs ou une sanction disciplinaire est requise, cette situation peut relever d'un acte arbitraire de l'administration. S'agissant des préfets, la mise à la retraite d'office est une mesure à laquelle on recourt de temps en temps, mais il n'est pas rare non plus que le préfet soit restitué à sa fonction sur une décision du Conseil d'État. Lorsqu'on observe de telles décisions, on constate que le Conseil d'État se concentre sur la condition de la nécessité et, en particulier dans les cas concernant les hauts fonctionnaires comme les préfets, procède à un examen plus scrupuleux qui limite le droit d'arbitraire de l'administration.

En Turquie, malgré toutes les garanties juridiques en la matière, les pouvoirs politiques ont souvent fait des interventions de nature politique aux postes hiérarchiquement importants dans l'administration afin d'y placer leurs partisans ou d'en éliminer les opposants. Toutefois, du fait des garanties judiciaires dont bénéficient les fonctionnaires, l'administration doit respecter, en matière de révocation, le principe de nomination au poste qui correspond aux droits acquis. Cette obligation suscite une importante inflation de postes par la création de nouveaux postes de conseillers, d'inspecteurs, de contrôleurs dans les hautes sphères de l'administration. Le système de préfets « hors cadre » (affectés à l'administration centrale) peut être considéré dans ce cadre comme une pratique contestable entre les mains de l'administration utilisée souvent de manière excessive (cf. *infra*).

2.2.2. *Le fonctionnariat d'exception* (İstisnai Memuriyet)

Un point important relatif au statut juridique du préfet en Turquie est qu'il ne dispose pas d'une définition constitutionnelle. Contrairement à la France, le statut du préfet n'est pas réglementé dans la Constitution en Turquie. Le préfet avait acquis un statut constitutionnel dans la Constitution de 1921 qui disposait dans son article 14 que « ... dans le département [*vilâyet*] se trouve le préfet [*vâli*] en tant que mandataire et représentant de la Grande Assemblée nationale. Le préfet est nommé par le gouvernement de la Grande Assemblée nationale, son devoir consiste à gérer les tâches générales et communes de l'État » (Constitution de 1921, art. 14). Cependant, les Constitutions suivantes de 1924, 1961 et 1982 n'ont pas accordé de place particulière au préfet et à l'institution préfectorale. La disposition définissant le préfet comme « [...] le représentant de l'État et du Conseil des ministres dans le département ; [...] le supérieur hiérarchique et l'instance compétente de l'administration départementale » qui figurait dans le projet de la Constitution de 1982 lors de la phase de rédaction (art. 154/2)²⁶⁸, fut plus tard supprimé par la commission constitutionnelle du Conseil national de Sécurité sous prétexte qu'elle ne constituait pas une règle de nature constitutionnelle.

Les textes de lois qui déterminent la place du préfet dans le système administratif turc en tant qu'entité juridique sont les lois relatives à l'administration départementale (n° 5442, 1949), à l'administration spéciale du département (n° 5302, 2005), à l'organisation et aux tâches du ministère de l'Intérieur (n° 3152, 1985), aux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur (n° 1700, 1930) et la loi sur les fonctionnaires d'État (n° 657, 1965). Or, il existe de nos jours, près de 700 lois qui attribuent des compétences et des responsabilités au préfet, sans compter le nombre considérable de statuts, règlements et circulaires qui découlent de ces lois. Cette situation rend bien difficile de déterminer les limites des

²⁶⁸ https://yeniayasa.tbmm.gov.tr/docs/gerekceli_1982_anayasasi.pdf. En outre, pour le « Projet de Constitution de la République turque et le rapport de la Commission constitutionnelle », voir https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c010/dm_02010154.pdf

tâches et des responsabilités des préfets. Toutefois, la difficulté s'étend au-delà de cet effort et nous oblige également à discuter la position du préfet en tant que fonctionnaire.

Le préfet qui occupe une position privilégiée dans l'appareil d'État et dispose de compétences qui lui permettent de le représenter, est défini comme le plus haut fonctionnaire auquel « les tâches les plus secrètes et les plus importantes de l'État seront assignées »²⁶⁹. Bien que, partant de ce constat, le préfet puisse être considéré comme un « fonctionnaire administratif », il s'agit également d'une instance politique représentée par la figure du préfet dans le cadre même des lois en vigueur. Rappelons que la loi relative à l'administration départementale (n° 5442 de 1949, art. 9) définit le préfet comme l'outil d'exécution à la fois administrative et politique des ministres et du gouvernement dans les départements. Il est possible de dire qu'en Turquie, comme en France, les préfets ont eu dès le début une histoire politique et que leur carrière s'est structurée comme une profession politique plutôt qu'une profession administrative²⁷⁰. Avant d'aborder les raisons principales qui ont conduit à mettre en cause l'impartialité et la neutralité du préfet en tant que fonctionnaire, il convient d'abord de préciser clairement le statut juridique du préfet au sein du régime du personnel étatique.

Le statut légal des préfets aussi bien que leurs méthodes de nomination correspondent en Turquie à une situation complexe. Une fois nommé préfet, le haut-fonctionnaire entre automatiquement dans le corps des représentants territoriaux de l'État (*mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı*), mais ils ne sont pas tenus de d'effectuer les démarches que l'on exige des autres candidats de ce corps. Les préfets disposent du droit d'accéder au poste sans aucune condition (sauf celles exigées pour devenir fonctionnaire), ce qu'ils décrivent, pour reprendre leur expression propre, comme « entrer dans la carrière par la porte de derrière ». Il convient donc de dire que l'élément primordial à saisir à propos du

²⁶⁹ Arif Tümer, *Merkez Valiliği üzerinde bir araştırma* [Une recherche la position de préfet affecté à l'administration centrale], Ankara, İçişleri Bakanlığı, 1969, p. 3.

²⁷⁰ Guy Thuillier, Jean Tulard, « Pour une histoire du corps préfectoral », in Aubert, J., et al., *Les préfets en France (1800-1940)*, Genève, Librairie Droz, 1978, pp. 173-174.

statut de fonctionnaire du préfet, est cette exceptionnalité qui lui est attribuée dans l'accès au corps de représentants territoriaux de l'État.

En premier lieu, c'est le terme « fonctionnariat d'exception » (*istisnai memuriyet*) établi dans la loi relative aux fonctionnaires de l'État (n° 657 de 1965, art. 59 à 61) qui définit le statut légal du poste de préfet²⁷¹. Partant de ce statut exceptionnel, il est affirmé que le préfet ne peut être défini ni comme un fonctionnaire de carrière, ni comme un fonctionnaire à titre professionnel²⁷². Cette exceptionnalité est liée à la très grande liberté dont dispose le gouvernement dans la nomination des préfets. En effet, les nominations au poste de préfet sont laissées en dehors des règles générales relatives à la nomination des fonctionnaires d'État²⁷³.

Dans le régime turc du personnel des établissements publics, les postes d'exception sont également connus comme des postes où il est possible de faire des nominations sans passer par les concours. Les premières dispositions concernant le régime du personnel public dans l'histoire de la République furent apportées par la loi n° 788 sur les fonctionnaires (*Memurin Kanunu*) du 18 mars 1926 qui accordait une place à la définition du « fonctionnaire d'État ». La loi définissait également les droits et les responsabilités des fonctionnaires et des autres agents de l'État de leur embauche à leur départ à la retraite. Toutefois, les dispositions concernant les fonctionnaires qui faisaient exception à la définition générale furent introduites en 1929 par la « Loi relative à l'unification et l'équivalence des salaires des fonctionnaires d'État » (*Devlet Memurlari Maaşatının Tevhid ve Teadülüne dair Kanun*) qui régissait le régime des salaires selon l'échelonnement des postes :

²⁷¹ Pour une liste des fonctionnariats d'exception, voir l'article 59 de la loi n° 657 du 14.07.1965 : <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>

²⁷² Pour un débat détaillé sur ce sujet, voir Ahmet Özer, « Bürokrat - Politikacı İlişkileri ile Ülkemizdeki İstisnai Memuriyet ve Valilik Sistemi Üzerine Görüşler » [Considérations sur le système de fonctionnariat d'exception et de préfecture dans notre pays et les rapports entre bureaucrates et politiciens], *Türk Idare Dergisi*, vol. 71, n° 423, 1999.

²⁷³ Le préfet est nommé par le président de la République sur proposition du ministre de l'Intérieur et par décret du Conseil des ministres (2451/art. 2).

« Parmi les postes de fonctionnaire de la série (A), les postes d'inspecteur général, de préfet, d'ambassadeur ainsi que les fonctionnaires, juristes, chefs de cabinet et traducteurs au service de la Présidence de la République sont exemptés de cette disposition. [En outre], des nominations de fonctionnaires à chaque catégorie dans la série (B et C) peuvent être effectuées directement par la décision du Conseil des ministres pour des raisons politiques de nature exceptionnelle ou des nécessités administratives ou encore des raisons d'expertise professionnelle (n° 1452 de 1929, art. 7)²⁷⁴ ».

Bien que la définition du fonctionnariat d'exception ou du fonctionnariat politique ne figurât pas dans les textes de loi de l'époque, le fait que la possibilité de sortir du cadre des principes généraux concernant l'entrée dans certaines fonctions soit mentionnée et que, dans des situations extraordinaires politiques ou administratives, la compétence de nommer des fonctionnaires (aux catégories égales et supérieures à 6) soit reconnue au Conseil des ministres nous semble important. La mise en place d'un régime relativement stable de personnel public en Turquie remonte à l'adoption en 1965 de la loi n° 657 sur les fonctionnaires d'État. Entretemps, diverses méthodes d'embauche furent suivies pour certains postes avec quelques légères modifications²⁷⁵. Comme nous l'avons souligné plus haut, c'est la Loi sur les fonctionnaires d'État qui a finalement intégré le cas des fonctionnaires tenus en dehors des règles générales d'embauche dans un cadre juridique en tant que « fonctionnaires d'exception » (657/59).

²⁷⁴ Le premier article de la loi n° 1452 du 24.05.1929 déterminait 20 catégories de salaires pour tous les fonctionnaires d'État (à l'exception du personnel militaire). Les catégories de 1 à 5 avaient été regroupées dans la série (A), de 6 à 13 dans la série (B) et de 14 à 20 dans la série (C). (*Journal officiel*, n° 1220, 30.06.1929). Cette loi est remplacée par la loi n° 3656 du 30.06.1939 portant le même titre et cette dernière a été remplacée par la loi n° 657 du 14.07.1965 qui est toujours en vigueur.

²⁷⁵ Par exemple, tandis que l'article 6 de la Loi n° 3656 relative à l'unification et l'équivalence des salaires des fonctionnaires d'État de 1939 supprimait le pouvoir étendu de nomination par la voie du tour extérieur accordé au Conseil des ministres [*açıktan atama*], la loi n° 231 daté de 1961 « sur la modification de certains articles des lois n° 5931, 6120, 6194, 6215, 6341 et 6885 relatives à l'organisation des fonctionnaires de la Grande Assemblée nationale de Turquie ainsi que de la loi modifiée n° 5509 et à l'ajout de certains articles à cette loi » a introduit l'expression de « fonctionnaires de la Grande Assemblée nationale de Turquie » à l'article 6 de la loi n° 3656.

Dans l'exposé des motifs de l'article correspondant, il était souligné que l'objectif était de restreindre le nombre de postes d'exception, mais les modifications apportées au texte dans le temps n'ont fait qu'en élargir la portée²⁷⁶. En particulier, les postes de conseillers, de sous-secrétaires d'État ou de chefs de cabinet ont contribué de manière considérable à cet élargissement. Il est possible d'interpréter cette situation comme une augmentation du nombre de postes de nature politique au sein de la bureaucratie étatique. L'allocution parlementaire d'un député de l'opposition prononcée en 2012 que nous reproduisons ci-dessous montre bien jusqu'où peut aller l'inflation des postes de fonctionnaire d'exception inventés par des soucis politiques :

« Nous avons adopté un style. Quel est-il ? Fonctionnariat d'exception. Nous sommes coincés quelque part, nous voulons créer un poste, nous voulons y nommer nos propres éléments, nous passons outre les concours KPSS qui sont en vigueur dans ce pays avec succès, nous ajoutons un article dans une loi omnibus : ouvrons là quelques postes de fonctionnaire d'exception.

Qu'est-ce que c'est que ce fonctionnariat d'exception ? Vous le savez, que [le fonctionnaire] remplisse les conditions de l'article 48 de la loi n° 657, et ça suffit. Peu importe combien de temps il a été fonctionnaire. Embauchons cet homme. Et qui est cet homme ? Cet homme est l'un de nos proches, l'un des pistonnés. Prenons-le et nommons-le à un poste de sous-secrétariat d'État.

J'ai regardé [la loi n°] 657 : depuis 2002, il y a eu 11 ajouts. Sous-secrétaires d'État, sous-secrétaires adjoints... Allez, tout cela se comprend, mais d'autre part nous avons créé des fonctionnariats d'exception qui s'étendent jusqu'aux emplois d'experts ou d'expert adjoint. Voyons, il y a près de 4 millions de fonctionnaires publics dans le

²⁷⁶ Voir *supra*, note 48.

pays. Nous ne trouvons personne parmi eux pour nommer sous-secrétaire, pour demander conseil, et [nous créons] des postes de conseiller dans toutes les institutions.

Un poste de conseiller au président de TOKİ [Administration du développement de logement de Turquie], un poste de conseiller au président d'ÖSYM [Centre d'évaluation, de sélection et de placement], un poste de conseiller pour tout le monde ! Dans ce cadre, nous accordons maintenant 5 postes de conseiller au président d'ÖSYM. Et un poste de conseiller de presse. [...] Quel conseil demandera M. le président d'ÖSYM à ces conseillers ? De quoi vont-ils parler ? Que vont-ils évaluer ?²⁷⁷ »

Cependant, les postes d'exception ne sont pas sujets au débat uniquement parce qu'il s'agit de postes de nature politique, mais aussi parce qu'ils sont considérés comme un outil de nomination politique entre les mains des gouvernements aux postes généraux de fonctionnaires accessibles normalement par concours. Alors qu'en Turquie l'accès à la fonction publique pour travailler dans les établissements et institutions étatiques se fait par voie de concours et nécessite l'obtention des résultats requis pour la nomination, le fait que certaines personnes nommées aux postes de fonctionnaires d'exception pour de très courtes durées puissent être transférées à d'autres postes de fonctionnaires de manière permanente suscite des soupçons quant à l'usage de ces postes de « fonctionnariat politique » comme un moyen d'accéder à la fonction publique sans passer par les concours.

Il existe, par ailleurs, certains avantages en ce qui concerne la mobilité des fonctionnaires d'exception entre divers postes de fonction publique. Par exemple, ils peuvent être nommés à un autre poste dans leur établissement sans passer par un

²⁷⁷ Allocution prononcée par Recep Gürkan, député d'Edirne du CHP à l'Assemblée nationale, Procès verbal de l'assemblée générale de la Grande Assemblée nationale de Turquie, 24^e législature, 2^e année législative, 125^e session – 27.06.2012, p. 91.

concours. La condition d'ancienneté n'est pas non plus recherchée quand ils sont nommés à un autre poste de fonctionnaire. Ils jouissent d'un droit qui leur permet d'être nommés à un autre poste de fonctionnaire même après un jour passé au poste d'exception. Pour une nomination à un poste dans un autre établissement, il leur faut obtenir l'autorisation de l'établissement où ils sont en train de travailler. Par contre, s'il s'agit de nouveau d'un poste de fonctionnaire d'exception, cette autorisation n'est pas recherchée. Dans le cas du transfert des fonctionnaires d'exception à un autre poste de fonctionnaire, les dispositions relatives à la période d'essai et la condition de remplir une durée minimum en fonction qui s'imposent aux autres fonctionnaires ne leur sont pas appliquées.

Lors d'un contrôle, par la Cour des Comptes, du bilan de 2002 de l'Agent comptable du Ministère du Travail et de la Sécurité sociale, il fut découvert que certaines personnes nommées à la fonction publique selon les dispositions de l'article 59 de la loi n° 657 n'avaient pas participé au concours organisé à cet effet et avaient été parachutés à leur fonction par la voie de transfert. La décision du Conseil général de la Cour des Comptes appelé à s'exprimer à ce sujet, est édifiante à la fois concernant la définition du fonctionnariat d'exception dans la législation et les limites de légalité et de légitimité dans la pratique :

« Bien qu'il soit admis que les personnes nommées à des postes de fonctionnariat d'exception peuvent être transférées à d'autres postes dans la fonction publique, dans les cas où les lauréats des concours organisés à cet effet attendent d'être nommés, le fait que certaines personnes qui n'avaient même pas participé à ces concours soient transférées à ces postes en usant du [système de] fonctionnariat d'exception crée une situation injuste au détriment de ceux qui, ayant réussi au concours de la fonction publique, attendent d'être nommés. Par ailleurs, le fait que les postes de fonctionnaire d'exception soient transformés en une pratique qui consiste à recruter des fonctionnaires sans concours alors que les

lauréats attendent d'être nommés, exprime l'exploitation de cette facilité reconnue pour la nomination à la fonction publique. Ce qui constitue une violation des principes constitutionnels d'égalité devant la loi et d'égalité de recrutement à la fonction publique.

D'autre part, l'un des principes fondamentaux sur lesquels est fondée la loi n° 657 est le mérite. En effet, la loi a organisé l'entrée dans la fonction publique, les possibilités de promotion et d'avancement et la fin de la carrière selon le système de mérite, et a garanti l'égalité de tous les fonctionnaires quant à la mise en application de ce principe. Le transfert des fonctionnaires nommés de l'extérieur à des postes d'exception vers d'autres postes de fonctionnaires sans participer aux concours organisés à cet effet et sans les réussir, revient à violer le principe de mérite pour ce qu'il peut engendrer des situations où ceux qui bénéficient du transfert peuvent ne pas avoir les qualités requises par leur nouvelle fonction. Dans ces cas, la nomination par transfert des personnes qui n'ont pas passé et réussi les concours, donc sans avoir les qualités requises pour la titularisation, peut entraîner une utilisation inefficace, improductive et non économe des ressources publiques. De ce fait, ce genre de nomination peut avoir un caractère endommageant pour ce qui concerne les intérêts du Trésor public.²⁷⁸ »

Pour les mêmes raisons, le Conseil d'État a annulé en 2014 l'alinéa (ç) de l'article 20 du Règlement sur la modification du règlement sur les principes de la promotion et du changement de position du personnel des collectivités locales de 2009 (*Journal officiel*, n° 27278, 04.04.2009) qui disposait que « Les employés ou les personnes ayant travaillé dans des fonctions exceptionnelles peuvent être nommés sans examen aux postes qui entrent dans le champ d'application du présent règlement à condition qu'ils portent les conditions pour la nomination à ces postes ». Le motif de l'annulation était le suivant : «

²⁷⁸ Décision de la Cour des Comptes, K. 5119/1, T. 04.04.2005

La régulation qui permet de nommer les employés ou les personnes ayant travaillé dans des fonctions exceptionnelles sans examen à des postes [à pourvoir dans le cadre d'une promotion ou d'un changement de titre] qui entrent dans le champ d'application du Règlement qui fait l'objet de cette affaire, n'est pas conforme au principe d'égalité et est contraire aux principes de carrière et de mérite. »²⁷⁹.

Un autre point important concernant les postes de fonctionnaires d'exception est que, même si l'article 59 de la loi n° 657 sur les fonctionnaires d'État accorde une compétence discrétionnaire à l'administration pour la nomination à des postes d'exception, cette dernière ne dispose pas de la même compétence s'agissant de la révocation de ces fonctionnaires et qu'il existe une décision du Conseil d'État qui fait jurisprudence soulignant que toute procédure en la matière est soumise au contrôle judiciaire comme toute autre procédure administrative du point de vue de la compétence, de la forme, du contenu, des motifs et des objectifs²⁸⁰. C'est un indicateur important qui montre que les préfets bénéficient eux aussi du bouclier protecteur du statut de fonctionnaire d'État, ce qui affaiblit la perception selon laquelle les préfets peuvent être plus facilement rappelés. En ce qui concerne cette question, il est nécessaire d'évoquer le mécanisme de rappel du préfet à l'administration centrale afin d'être nommé à un autre poste ou d'attendre simplement une nouvelle nomination et les postes de préfets « hors cadre » (affectés à l'administration centrale), car ce statut peut être considéré comme la face cachée qui détermine tous les codes éthiques et pratiques du métier de préfet. De ce fait, le système d'affectation des préfets à l'administration centrale en tant qu'institution mérite d'être analysé dans un chapitre à part tout en étant une partie intégrante du débat autour du statut du préfet. Toutefois, il faut d'abord répondre à la question de savoir si la position de fonctionnaire d'exception qui résulte de la compétence discrétionnaire du pouvoir politique sur les nominations est suffisante ou non pour définir le préfet comme un fonctionnaire politique.

²⁷⁹ Conseil d'État, 5^{ème} Chambre, E. 2009/4677, K. 2011/6294, T. 14.11.2011

²⁸⁰ Conseil d'État, 5^{ème} Chambre, E. 2012/5124, K. 2014/2469, T. 26.03.2014

2.3. L'organisation de la carrière

2.3.1. Accès au corps, avancement, détachement

Le préfet est nommé par le président de la République sur recommandation du ministère de l'Intérieur et décision du Conseil des ministres (5442/6 ; 2541/2). La loi sur les fonctionnaires de l'État a dispensé le préfet des dispositions qui réglementent les nominations, les concours, les avancements d'échelon et de grade, en le considérant comme un fonctionnaire d'exception (657/59-61). Ni la loi sur les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, ni la loi sur les fonctionnaires d'État ne cherchent la condition d'être diplômé d'une école spécifique ou d'avoir une spécialisation ou qualification quelconque chez ceux qui seront nommés comme préfet. En général, toute personne qui a le droit d'être un agent public peut devenir préfet. Dans le même temps, la loi n'a pas établi non plus une procédure de sélection spécifique pour les préfets. En ce sens, il est clair que le gouvernement est doté d'un droit absolu de discrétion lors de la nomination des préfets. Bien que le poste de préfet soit perçu comme un poste politique en raison de cette compétence discrétionnaire, les nominations montrent que les gouvernements préfèrent dans la pratique les préfets venant de la carrière, sauf dans certaines périodes exceptionnelles. Les entretiens que nous avons réalisés ont également témoigné de l'importance que les préfets eux-mêmes accordent au fait de venir de la carrière.

En outre, les gouvernements ne sont pas entièrement libres dans la nomination des fonctionnaires issus de la carrière aux postes de préfets. En 2006, une importante législation qui limite le droit de discrétion du gouvernement concernant la nomination aux postes de préfet des agents issus du corps des représentants territoriaux de l'État a été adoptée. Ainsi, il a été ajouté à la suite de l'alinéa 1 de l'article 6 de la loi relative à l'administration départementale que « chez ceux qui sont issus du corps de service des représentants territoriaux de l'État, il est requis pour être nommés préfets d'avoir été élevés à la première classe et de n'avoir pas perdu les qualités requises pour l'élévation à

la première classe après la promotion » (5540/3, 01.07.2006). Alors que la seule condition pour être nommé préfet par la voie du tour extérieur était d'avoir gagné la confiance du gouvernement, cette nouvelle disposition a limité largement la liberté du gouvernement concernant les nominations effectuées par la voie de la promotion à l'intérieur du corps des représentants territoriaux. La condition d'avoir été élevé à la première classe a rendu, en effet, obligatoire d'avoir rempli 15 ans dans la carrière et d'avoir un casier judiciaire vierge²⁸¹.

La régulation sur les représentants territoriaux de première classe qui a largement modifié la méthode de nomination et d'avancement des représentants territoriaux et qui a supprimé dans une certaine mesure les irrégularités et l'arbitraire dans les promotions à la haute fonction publique et en particulier aux postes de préfet, a été amplement discutée aussi bien au sein de la profession que dans l'opinion publique. Le fait que des conditions restrictives soient adoptées pour les nominations aux postes de préfet par voie de promotion au sein de la classe de service des représentants territoriaux, différemment des nominations effectuées par voie de tours extérieurs, peut surprendre au premier abord. Toutefois, si l'on considère la place centrale que le préfet occupe dans le système d'administration territoriale et le fait qu'il est nommé à la tête de l'administration départementale en tant que supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires, qu'ils

²⁸¹ Les conditions d'élévation à la première classe pour les représentants territoriaux de l'État selon l'article ajouté en 2006 à la loi sur les fonctionnaires d'État (1700/29) par la loi n° 5540 sont les suivantes :

« Les sous-préfets appartenant au corps de service des représentants territoriaux de l'État et ceux qui, travaillant dans les organisations centrales et départementales du ministère de l'Intérieur, ont acquis cette qualité, sont élevés à la première classe s'ils répondent aux conditions suivantes : a) Dans la catégorie des services d'administration territoriale, avoir accompli effectivement quinze ans de service y compris la candidature au poste de sous-préfet et avoir obtenu le droit à un salaire de première classe. b) Être couronné de succès dans la profession selon l'évaluation qui sera effectuée en tenant compte des notes de registre, des rapports d'évaluation des représentants territoriaux, des rapports secrets spéciaux et des documents d'évaluation préparés par les inspecteurs d'administration territoriale, des appréciations, des prix attribués, des sanctions et de la connaissance des langues étrangères. c) Ne pas avoir été condamné d'avoir adopté, même s'ils ont été pardonnés, des comportements en violation des caractères fondamentaux de la République tels qu'ils sont définis dans la Constitution, ni n'avoir reçu une sanction disciplinaire qui empêche d'être élevé à la première classe pour de telles infractions. d) Ne pas être reconnu coupable d'une infraction pénale incompatible avec la dignité et l'honneur de la profession ou nuisant à la dignité et à la réputation personnelles. e) Ne pas être puni d'une coupe mensuelle de salaire ou de l'arrêt d'avancement d'échelon. »

soient de la classe de service des représentants territoriaux ou autres, il devient possible de comprendre la quête de fidélité à un système de mérite concernant les nominations effectuées par voie de promotion à l'intérieur de la carrière.

Dans l'exposé des motifs de la loi qui a établi l'obligation d'être élevé à la première classe pour les préfets nommés par voie de promotion à l'intérieur de la carrière, le législateur a souligné le besoin ressenti en « administrateurs bien formés, compétents, qualifiés, hautement représentatifs, parlant des langues étrangères, bref, dotés de qualités supérieures ». Après avoir précisé que les inspecteurs d'administration territoriale et les préfets adjoints sont également issus du corps des sous-préfets et que « près de 99% des nominations aux postes de préfet depuis le début de l'histoire de la République furent effectuées par la voie de promotion à l'intérieur de la carrière », il a exprimé que « dans le système administratif territorial turc, la carrière est celle de sous-préfet »²⁸². Ce qui montre clairement que le législateur définit le préfet comme un fonctionnaire de carrière et le place au sommet de la classe des services de l'administration territoriale. Nous pouvons donc affirmer que l'administration dont « le grade le plus élevé est le poste de préfet » est devenue une carrière à part entière pendant la période républicaine : « Ceux qui intègrent ce métier exprimé par le mot '*Mülkiye*', peuvent prévoir ce qu'ils pourraient devenir en passant par des grades tout comme dans la carrière académique ou diplomatique, et ressentent une continuité et une stabilité dans le champ de travail qu'ils ont intégré. Ce sont, d'ailleurs, les conditions nécessaires à ce qu'un champ de travail se transforme en 'carrière' »²⁸³.

²⁸² « Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu (1/802) » [Projet de loi sur la modification de la Loi relative aux fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, de la Loi relative à l'administration territoriale, de la Loi relative à l'organisation et aux responsabilités du Ministère de l'Intérieur et de La loi relative aux fonctionnaires d'État, et le Rapport de la Commission du Ministère de l'Intérieur], Y. Dönemi : 22, Y. Yılı : 2, TBMM S. Sayısı : 461:1, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem2/2/yil01/ss461m.htm>

²⁸³ Turhan Feyzioğlu, Arif Payaslıoğlu, Albert Gorvine, Mümtaz Soysal, *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma* [Une recherche sur l'administration de district et de département], Ankara, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, 1957, p. 7.

Une proposition de modification concernant les dispositions de la loi relative à l'administration territoriale sur la nomination des préfets, très similaire à celle introduite par la loi que nous venons de mentionner, avait déjà été suggérée en 1964 par le corps des représentants territoriaux eux-mêmes, lors du 2^{ème} Congrès des administrateurs civils. La commission formée à cet effet avait proposé d'ajouter la disposition suivante à la suite de l'alinéa 1 de l'article 6 de la loi relative à l'administration territoriale : « Les préfets sont choisis parmi ceux qui ont obtenu le titre de sous-préfet et qui ont travaillé dans différents services du ministère de l'Intérieur pour une durée minimum de 15 ans. Cependant, en cas de nécessité, ceux qui ne remplissent pas les conditions citées ci-dessus peuvent être nommés préfets à condition que leur nombre ne dépasse pas 10% des postes de préfet existants. »²⁸⁴.

En partant de cette proposition, nous comprenons que les administrateurs accordent eux aussi une grande importance à ce que les préfets soient issus de la carrière. La proposition de poser une limite à la proportion des nominations par voie des tours extérieurs dans le nombre total de préfets le démontre, d'ailleurs, assez clairement. Derrière cette tendance, il est possible de saisir la volonté de rendre les préfets aussi homogènes que possible du point de vue de la formation, de l'origine professionnelle, de la carrière et de l'expérience. Une analyse détaillée de cette question sera présentée plus loin, dans la partie où seront étudiées les données sur les origines sociales et les cursus scolaires des préfets (voir *infra*, chapitre 4).

²⁸⁴ « 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Koordinasyon Komisyonu Raporu » [Projet de loi sur la modification de la Loi n° 5442 relative à l'administration territoriale et le rapport de la commission de coordination], *İkinci İdareciler Kongresi (10 Kasım 1964 – 30 Kasım 1964)* [II^e Congrès d'administration (10 novembre 1964 – 30 novembre 1964)], Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayını, 1964, p. 184.

2.3.2. *Le statut « hors cadre » : préfets affectés à l'administration centrale (Merkez Valiligi)*

Le statut de préfet affecté à l'administration centrale est d'une importance capitale aussi bien en termes de définition du poste de préfet que du point de vue de la perception de ce dernier comme un fonctionnaire politique. Ce statut « hors cadre » évoque le plus souvent, dans le cas d'un préfet destitué, une situation d'échec ou une incompatibilité, voire un conflit avec le pouvoir politique. Cependant, il peut aussi constituer un lieu d'attente prestigieux, voire une récompense pour certains hauts fonctionnaires après une affectation territoriale symbolique et avant le départ à la retraite. Dans tous les cas, le statut « hors cadre » fut l'un des titres les plus souvent évoqués dans les entretiens que nous avons réalisés. De ce fait, il doit être abordé dans tous ses détails.

Les préfets en poste territorial peuvent être affectés, à la discrétion du gouvernement, à un service d'administration centrale. L'article annexe 1^{er} de la loi n° 1700 de 1943 relative aux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur qui dispose que « Le ministère de l'Intérieur peut utiliser avec son poste tout fonctionnaire ou contractuel salarié qu'il emploie dans son organisation centrale et départementale là où il le désire pour accomplir une mission ou un service dont l'exécution dépend du ministère sans égard au fait qu'il s'y trouve une organisation du ministère et un poste vacant » et l'article 6 de la loi n° 5442 de 1949 relative à l'administration départementale selon lequel « en cas de nécessité, les préfets peuvent être placés sous l'ordre de l'administration centrale et affectés à des tâches jugées appropriées par le ministre de l'Intérieur avec un salaire conforme à la procédure de leur nomination », constituent la base du système de « préfets hors cadre » en Turquie. Nous devons, cependant, souligner que ce système est loin d'avoir atteint un consensus du point de vue de ses principes et ses procédures, comme en témoignent les débats qu'il a suscités pendant une longue période. En effet, le contenu et les limites des tâches qui peuvent être assignées à des préfets affectés à l'administration centrale et les principes de travail de ces derniers dans l'organisation

centrale n'ont été définis qu'en 1985, par la loi n° 3152 relative à l'organisation et aux fonctions du ministère de l'Intérieur.²⁸⁵

Outre celles qui sont énumérées dans la loi, le « Règlement relatif aux missions et aux principes de travail des préfets affectés à l'administration centrale » promulgué dans le même cadre désigne les autres tâches qui peuvent être assignées aux préfets comme suit²⁸⁶.

- Participer en tant que président et membre aux commissions créées pour rédiger, examiner et commenter les projets et les propositions de loi ainsi que les lois et règlements élaborés par le Ministère ou préparés par d'autres ministères et soumis au Ministère pour observation,
- Observer et enquêter sur les problèmes économiques, sociaux ou autres considérés comme prioritaires dans les départements où cela est jugé nécessaire,
- Mener des recherches et des enquêtes en matière de questions de gestion et de personnel en vue de l'amélioration de l'Administration,
- Mener des examens et des investigations sur les représentants territoriaux de l'État et les maires de municipalités métropolitaines et de départements,

²⁸⁵ « Les préfets peuvent être affectés, conformément à la procédure de leur nomination, à l'administration centrale en maintenant leur position et leur titre de préfet. Les préfets qui sont affectés à l'administration centrale peuvent être nommés par le Ministre aux postes de sous-secrétaire du Ministère de l'Intérieur, sous-secrétaire adjoint, directeur général, président de conseil, premier conseiller juridique du ministère ; ou à des services d'examen, de recherche, d'investigation et de formation ; ou encore, sur la demande du Premier ministre, aux postes de sous-secrétaire, sous-secrétaire adjoint, directeur général et tout autre poste de haut-fonctionnaire équivalent auprès du Premier ministre et d'autres ministères, tout en gardant leur titre et leurs droits personnels. Ceux ayant acquis la position et le titre de préfet, peuvent utiliser ce titre dans les fonctions auxquelles ils sont affectés. Ceux n'ayant jamais occupé de poste territorial dans un département, ne peuvent pas être affectés à l'administration centrale en tant que préfet. (Art. 37) »

²⁸⁶ Pour l'intégralité du Règlement, voir <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.4696&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>

- Participer à des cours, conférences, séminaires et activités similaires organisés à la fois en Turquie et à l'étranger par le Ministère et d'autres ministères et organismes dans le domaine des missions et de compétence du Ministère.

Les représentants territoriaux de l'État eux-mêmes considèrent souvent le statut de « préfet hors cadre » comme une position de « faveur » ou de « placard ». Le rapport général de la Recherche sur l'Administration publique de 1991 (*KAYA : Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*) avait défini l'affectation à l'administration centrale comme « une sorte de lieu d'attente ». Le rapport qui attirait l'attention à l'existence des préfets hors cadre qui occupaient la même position depuis 29 ans était alarmant²⁸⁷. Malgré l'idée reçue répandue au sein de l'opinion publique qui considère l'affectation à l'administration centrale comme une position passive et qui voit comme facteur déterminant dans les nominations à ces postes le pouvoir discrétionnaire du gouvernement, il n'est pas facile d'évaluer ces jugements de manière objective²⁸⁸. Toutefois, il ne serait pas exagéré d'affirmer que, lors d'alternances gouvernementales, les affectations à l'administration centrale sont utilisées comme un moyen pour dégager des places pour les candidats avec lesquels les gouvernements pensent pouvoir mieux travailler.

Pour comprendre ce que signifie, pour les préfets et pour l'ensemble du système administratif, cette procédure qui, selon la loi relative à l'administration départementale, peut être entreprise « en cas de nécessité » (n° 5442, art. 6), il serait utile de prêter attention aux motifs de l'article qui constitue la base du statut de préfet « hors cadre »²⁸⁹ :

²⁸⁷ TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA)* [Le rapport général de la Recherche sur l'Administration publique], Ankara, TODAİE Yayını, 1991, p. 157.

²⁸⁸ Le fait que les affectations à l'administration centrale ne figurent dans presque aucune des biographies officielles publiées sur les pages Internet des préfectures vient corroborer ces considérations.

²⁸⁹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı, E. 2007/36, K. 2012/1271, *Danıştay Dergisi*, n° 113, 2013, p.116. Voir : <http://hukuk.istanbul.edu.tr/idarehukuku/wp-content/uploads/2014/12/133-iddk.pdf>

« Considérant que les préfets occupent le titre et la position de représentant de l'État et de tous les ministères et que, pour cette raison, la disposition relative à leur nomination doit figurer dans la Loi relative à l'administration départementale, un article est rédigé. Comme les personnes qui occuperont le poste de préfet auront beaucoup de tâches et compétences exécutives et politiques, la nécessité de pouvoir les faire révoquer s'avère évidente. Cependant, puisqu'il est possible que ceux qui ne réussissent pas au poste de préfet puissent être employés en d'autres missions et qu'ils y réussissent, la substitution de la méthode d'affectation (à l'ordre de l'administration centrale) et de la décision (d'employer dans une autre mission) à un traitement malencontreux comme la mise à la retraite d'office sans considération de la période de service et du facteur d'âge conformément à la loi n° 1851, semble opportun à la fois pour sauvegarder les droits de fonctionnaire des préfets et pour répondre au besoin que les gouvernements peuvent éprouver devant des nécessités administratives et politiques ».

Lorsque nous lisons les motifs de l'article de la loi, nous voyons que l'accent est mis sur la nécessité pour le gouvernement de posséder un pouvoir discrétionnaire sur les postes de préfet compte tenu de l'importance administrative et politique de cette position. Il y est clairement expliqué que les méthodes consistant à « affecter à l'administration centrale » ou à « employer dans une autre mission » sont préférées à la mise à la retraite d'office par le gouvernement comme mode de révocation des préfets parce qu'elles sont jugées plus raisonnables compte tenu des droits acquis et de la sécurité d'emploi du fonctionnaire. Cependant, le fait que le facteur de nécessité soit évoqué sans avoir défini explicitement en quels cas de nécessité le gouvernement recourra à cette mesure, constitue l'argument principal des préfets affectés à l'administration centrale qui s'opposent à la décision les concernant. La décision d'affectation à l'administration centrale s'accompagnant, selon l'exposé des motifs, d'une « possibilité d'emploi et d'éventuelle réussite dans une autre mission pour ceux qui n'ont pas réussi au poste de

préfet », elle évoque l'idée, quoiqu'indirectement, de « l'incompétence du préfet dans l'exercice de ses fonctions et responsabilités dans le département ». De ce fait, l'un des motifs fondamentaux auquel a recours le Conseil d'État dans les décisions d'annulation des affectations à l'administration centrale est la vérification de l'application de la condition de nécessité imposée par les exigences du service public.

Un débat que nous trouvons dans les procès verbaux des réunions du Sénat est, à cet égard, édifiant. Lors de la 96^e session du Sénat de la République qui a eu lieu le 15 juin 1965, le gouvernement avait demandé des postes « hors cadre » pour 15 préfets qui s'étaient opposés à la décision de leur mise à la retraite d'office et avaient été réintégrés dans leurs fonctions par une décision du Conseil d'État. Nous lisons dans les procès verbaux que cette demande avait suscité d'amples protestations de la part des sénateurs. Le point le plus intéressant de ces débats fut sans doute l'expression claire et nette de la perception des postes de préfet hors cadre non pas comme un lieu de travail, mais comme une position de retraite et de rémunération. Avant cette date, 5 postes hors cadre avaient été institués pour différents cas de nécessité, mais la demande de 15 nouveaux postes hors cadre alors même qu'il y avait déjà 3 préfets hors cadre en plus des 67 préfets de département en fonction, avait éveillé les soupçons. Les procès verbaux montrent bien que les violentes critiques avaient pour objet le souci que ces postes pourraient être utilisés par les gouvernements futurs pour placarder les préfets non désirés et/ou en favoriser d'autres.²⁹⁰ Lorsque nous observons attentivement l'avis du Conseil d'État (*Danıştay*) concernant l'objection d'un préfet « hors cadre » à son affectation à l'administration centrale²⁹¹, nous voyons clairement que les postes de préfet hors cadre ne peuvent en aucun cas être utilisés comme un instrument de sanction entre les mains du gouvernement, que la nécessité politique et le dessein qui permettent au gouvernement d'entreprendre cette démarche et mentionnés dans l'exposé des motifs de l'article 6 de la loi n° 5442 ne peuvent en aucun cas se baser sur le fait que le préfet

²⁹⁰ *Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi*, 1. Dönem, Cilt 28, Toplantı 4.

²⁹¹ Pour les détails du procès et le texte intégral de l'arrêt, voir DDK. E. 1975/340, K. 1976/170, T. 4.6.1976.

« partage les mêmes vues ou adopte la même philosophie que les cadres politiques », mais qu'il doit bien s'agir d'une « nécessité imposée par les exigences du service public ».

Les entretiens que nous avons réalisés avec les préfets hors cadre montrent bien que cette position est considérée par les préfets de département comme un outil de pression psychologique qui diminue considérablement leur capacité d'action et restreint leur champ d'initiative.

L'inactivité des préfets hors cadre est l'aspect le plus souvent critiqué de ce système, mais selon les préfets eux-mêmes, ce problème ne semble pas avoir une solution facile. Cet état d'inactivité décrit par un préfet hors cadre comme « la transformation du moral élevé assuré par le rythme de travail intensif au département en une dépression morale causée par l'inertie due à l'inoccupation au centre », occupe toujours une place importante parmi les titres les plus souvent évoqués en matière de restructuration de l'administration. Les représentants territoriaux de l'État formulent, dans divers congrès, réunions et rapports, des propositions pour rendre plus actifs les préfets affectés à l'administration centrale. À la base de toutes ces propositions, se trouve l'idée de partager l'expérience acquise par les préfets dans l'administration territoriale et en particulier au service départemental pendant de longues années avec les différents services spéciaux de l'administration centrale et d'assurer ainsi que des décisions plus efficaces et réalistes puissent être prises. Cependant, les préfets semblent être plutôt désespérés à cet égard.

Derrière ce désespoir, nous voyons surtout l'hostilité dont témoignent les agents gouvernementaux de l'administration centrale à l'égard des préfets que le gouvernement ne souhaite pas employer dans le service départemental :

« Quand tu es affecté à l'administration centrale, tu entres par la porte du ministère avec ton étiquette collée au front comme "l'homme appartenant aux autres". Qui voudrait entendre les idées de l'autre ? » (Un préfet hors cadre)

« Chez nous, les préjugés [politiques] augmentent quand on descend les échelons. Là-bas, au centre, tu ne peux pas être aussi puissant que dans les départements. » (Un préfet hors cadre)

Un indicateur intéressant de cette situation de ne pas être pris au sérieux est que les préfets hors cadre ne sont pas inclus dans l'organigramme du ministère de l'Intérieur. Les unités centrales du ministère de l'Intérieur avaient été réorganisées à la suite du « Décret sur la réorganisation des ministères et les principes de travail » émis par le Conseil des ministres le 27 février de 1982. L'un des changements apportés dans ce contexte était l'ajout des préfets hors cadre dans l'organigramme du ministère sous le titre d'Unités de Consultation et de Contrôle. Toutefois, cette réglementation a été de très courte durée, et une nouvelle réglementation fut adoptée le 13 décembre 1983 par le Conseil des ministres sur la base de l'autorisation donnée par la loi n° 2680 du 17 juin 1982. Les préfets hors cadre qui figuraient parmi les Unités de Consultation et de Contrôle dans le précédent décret furent supprimés de l'organigramme. Dans les années suivantes, de nombreuses réglementations sont venues à l'ordre du jour, mais les préfets hors cadre n'ont plus été considérés comme une unité dans la structure organisationnelle. Ceci est également un indicateur de la faiblesse de la relation et de la communication entre les préfets hors cadre et le ministère. Dans le cas actuel, le bureau central des préfets hors cadre est rattaché au chef de cabinet du ministère de l'Intérieur²⁹².

²⁹² İçişleri Bakanlığı, *Bakanlık Merkez Teşkilatının İşlevsellik Analizi* [Analyse de fonctionnalité de l'organisation centrale ministérielle], Araştırma ve Etütler Merkezi, Ankara, 2008.

2.4 Le préfet : « fonctionnaire politique » ou « fonctionnaire administratif » ?

La nature politique de la figure du préfet qui est responsable, à l'échelle départementale, non seulement des affaires importantes, mais de presque toutes les affaires sur la base de centaines de lois, statuts, règlements et circulaires, a toujours suscité de vifs débats. L'idée selon laquelle il n'est pas possible de considérer la préfecture comme un système né d'obligations purement administratives est déterminante pour évaluer cette dimension du préfet à sa juste valeur²⁹³. Lorsque nous observons le parcours des préfets en Turquie, nous voyons qu'ils sont, pour la plupart, des préfets de carrière. Or, il existe certaines difficultés à définir le métier du préfet comme un fonctionnaire de carrière. Il convient donc de s'attarder sur la qualité politique attribuée au système préfectoral. Dans cette perspective, il serait utile de rappeler la distinction que Max Weber effectue à propos des fonctionnaires pour saisir la position des préfets en Turquie. Dans son texte intitulé « Le métier et la vocation d'homme politique », Weber distingue les fonctionnaires de carrière des fonctionnaires politiques :

« L'évolution qui transformait la politique en une 'entreprise' exigeait une formation spéciale de ceux qui participent à la lutte pour le pouvoir et qui en appliquent les méthodes suivant le principe du parti moderne. Elle aboutit à une division des fonctionnaires en deux catégories : d'un côté les fonctionnaires de carrière et de l'autre les fonctionnaires 'politiques'. Certes, cette distinction n'est pas radicale, mais elle est cependant suffisamment nette. Les fonctionnaires 'politiques' au sens propre du terme sont en règle générale reconnaissables extérieurement au fait qu'on peut les déplacer à volonté ou du moins les 'mettre en disponibilité' comme les préfets en France ou les fonctionnaires du même type dans les autres pays²⁹⁴. »

²⁹³ Mustafa Tosun, *op. cit.*, 1970, p. 21.

²⁹⁴ Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Librairie Plon, 1959, p. 134.

Dans ce sens, le préfet en Turquie en tant qu'agent qui dépend de façon similaire entièrement de la volonté du gouvernement au sens wébérien du terme, peut être considéré selon l'idéaltype « fonctionnaire politique ». Ceci étant, le « fonctionnaire politique » ne dispose pas d'une base constitutionnelle en Turquie. Notamment, Lütfi Duran, l'un des éminents spécialistes du droit administratif turc, qui avait participé aux travaux de rédaction de la Constitution de 1961 et, par la suite, à la commission spéciale d'expertise sur la « Réorganisation de l'Administration » au sein de l'Organisation de la planification de l'État entre 1963-1966, est de cet avis. Il défend que l'article 117 de la Constitution de 1961 qui dispose que « Les fonctions essentielles et durables requises par les services publics que l'État et les autres personnes morales publiques sont tenus de fournir conformément aux principes généraux de l'administration sont exercées par les fonctionnaires », ne permet pas de définir un fonctionnariat de nature politique dans l'Administration turque :

« [...] Bien qu'on considère aujourd'hui une partie des postes de fonction publique tels que sous-secrétaire d'État, directeur général, directeur de service, préfet ou ambassadeur, comme des fonctionnaires d'exception, ceux-ci figurent en réalité parmi les fonctions essentielles et durables des services publics que l'État assure selon les principes généraux de l'administration ; ils se doivent donc d'être exécutés conformément à la disposition de la Constitution susmentionnée [art. 117], par des fonctionnaires qui poursuivent une carrière assortie de garanties. Considérer et accepter le contraire mènerait l'Administration turque à la politisation, voire au "partisanisme", et une telle situation et conséquence ne peut pas s'accorder avec le principe de "l'impartialité et la persévérance de l'Administration"²⁹⁵ ».

²⁹⁵ Le *Bulletin d'Administration publique* bimensuel publié au sein de l'Institut d'Administration publique de Turquie et du Moyen-Orient (*Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, TODAİE*) pour faire part des développements dans le domaine d'administration publique, fut transformé, à partir du 19 avril 1968, en une revue académique du même nom (*Amme İdaresi Dergisi*). Cette revue qui bénéficie de l'appréciation et des contributions des professionnels aussi bien que des universitaires, est aujourd'hui la

Cependant, il ne faut pas négliger le contexte général de l'époque qui a joué un très grand rôle sur la formation du champ administratif. La nature « politique » de l'administration s'était nettement révélée depuis l'arrivée au pouvoir du Parti démocrate (DP) en 1950. Cette première alternance politique n'avait pas seulement mis fin au gouvernement d'un seul parti dominant au pouvoir, mais représentait aussi « un divorce de plus en plus prononcé entre une partie de l'appareil d'État et le pouvoir politique²⁹⁶ ». Le gouvernement du Parti démocrate a remis en question l'« impartialité » de la bureaucratie et remplacé les fonctionnaires du régime de parti unique par ses partisans tout en procédant à un noyautage de l'administration. De ce fait, le discours légitimant le coup d'État du 27 mai 1960 qui a renversé le gouvernement DP s'est aussi basé sur l'objectif d'assurer une administration impartiale. Dès la formation d'un gouvernement de technocrates au lendemain du coup militaire et l'entreprise de la rédaction de la Constitution, ce thème a commencé à occuper une place centrale qu'il a gardée tout au long des années 1960. La nouvelle Constitution de 1961 a fortement contribué à la réalisation de cet objectif en déléguant les pouvoirs décisionnaires à la bureaucratie et en renforçant visiblement l'autorité de contrôle de la haute administration sur celle des organes élus²⁹⁷. Dans ce nouveau contexte, les notions de « politisation » ou de « neutralité » de l'administration ont acquis une nouvelle signification. D'une part, la quête de l'État d'exercer une forte tutelle sur la politique et, d'autre part, les luttes

publication périodique la plus importante dans son domaine. Dans son premier numéro publié en 1968, la revue avait consacré plusieurs pages au débat sur le « fonctionnariat politique » où furent exposés les points de vue de professionnels d'administration publique et des universitaires. Pour le point de vue de Lütfi Duran, voir « Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir ? » [Des postes de haut fonctionnaire de nature politique doivent-ils être créés au sein de l'Administration turque ?], *Amme İdaresi Dergisi*, (1) 1, pp. 72-83.

²⁹⁶ Nicolas Camelio, « “Le droit saisi par les militaires” : la rédaction de la Constitution de 1961 », in Marc Aymes, Benjamin Gourisse, Elise Massicard (dir.), *L'Art de l'État en Turquie. Arrangements de l'action publique, de la fin de l'Empire ottoman à nos jours*, Paris, Karthala, 2013, p. 135.

²⁹⁷ Ceren Belge, « Friends of the Court: The Republican Alliance and Selective Activism of the Constitutional Court of Turkey », *Law & Society Review*, Vol. 40, n° 3, September, 2006, p. 663. Bien que la Constitution de 1961 soit perçue comme celle la plus libérale de Turquie, Ceren Belge souligne qu'elle a créé simultanément des dispositifs et des institutions contremajoritaires avec lesquels les groupes républicains ont établi des alliances pendant cette transition constitutionnelle pour se protéger des pressions démocratiques. Belge montre également que ces dispositifs et ces alliances ne sont pas statiques et n'échappent pas aux luttes politiques.

politiques pour récupérer le plus de ressources et de positions étatiques dans les années 1960-1970, nous poussent à être attentif lorsque nous interprétons les débats sur la nature politique de certains postes de fonctionnaires.

Même s'il figure parmi les fonctionnariats d'exception, le poste de préfet doit être considéré comme un poste administratif. L'article susmentionné de la Constitution de 1961 s'est trouvé une place dans la Constitution de 1982 avec certains ajouts, et est resté en vigueur jusqu'à nos jours : « Les fonctions essentielles, permanentes et durables requises par les services publics que l'État, les entreprises économiques publiques et les autres personnes morales publiques sont tenus de fournir conformément aux principes généraux de l'administration sont exercées par les fonctionnaires et autres agents publics. (Constitution de 1982, art. 128) ». La nouvelle version de l'article élargit, cependant, son champ d'intervention en y ajoutant de nouvelles institutions et d'« autres agents publics » et augmentent ainsi le nombre d'acteurs qui usent du pouvoir public. Même si l'utilisation du terme « autres agents » renvoie principalement à un contexte marqué par l'augmentation du nombre d'agents contractuels travaillant dans le secteur public, l'incertitude ainsi introduite dans la définition du fonctionnaire n'est pas sans susciter un débat. En incluant une autre catégorie que les « fonctionnaires », la nouvelle version de la disposition constitutionnelle semble offrir un cadre plus propice à la définition des cadres politiques. Ceci dit, il n'est pas possible de comprendre clairement quelle place y est faite aux statuts autres que celui du « fonctionnaire effectuant une carrière assortie de garanties ».

Contrairement à certains pays européens, le système du personnel administratif turc ne définit pas juridiquement certains postes de haut fonctionnaire comme des fonctionnariats de nature politique. Toutefois, il existe des postes de haut fonctionnaire pour lesquels les nominations de nature politique sont considérées *de facto* comme légitimes même si elles ne sont pas définies comme telles par la loi²⁹⁸. L'idée selon

²⁹⁸ Bülent Ardanç, Turgay Ergun, « Siyasi Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları » [Nominations à caractère politique de hauts fonctionnaires], *Amme İdaresi Dergisi*, vol.13, n° 2, 1980, p. 8.

laquelle ce type de nominations permet une plus grande convergence entre le personnel qui occupent ces positions et la mentalité du gouvernement, et que celle-ci constitue une condition d'efficacité pour la bonne exécution des tâches administratives dans le sens de l'intérêt général, fournit une base à cette légitimation. De la même façon, bien qu'il ne soit pas défini comme une catégorie distincte au sein du régime du personnel étatique, il est possible de discuter si le préfet peut être considéré ou non comme un « fonctionnaire politique » à partir des tâches qui lui incombent. Ahmet Gümüşlü qui a assuré entre 1968 et 1970 la fonction de président de la commission d'inspection du ministère de l'Intérieur, exprime son opposition à l'idée d'accepter les hauts fonctionnaires administratifs comme des fonctionnaires politiques ou à celle de créer des postes d'administrateur de nature politique au sein de l'administration publique, mais établit aussi qu'il existe une dimension politique dans l'essence de ce métier :

« [...] du point de vue des relations d'administration, les hauts fonctionnaires ont certes une dimension politique. Et cette dimension n'est autre que la politique principale et le programme que le pouvoir politique présente à la grande Assemblée nationale turque pour obtenir le vote de confiance. Le pouvoir politique est, en toute raison, obligée de le mettre en œuvre et de le mener à bien. Le haut fonctionnaire doit exécuter la politique principale et le programme du pouvoir politique qui a obtenu le vote de confiance de l'Assemblée. Penser le contraire entraverait l'octroi des services. Le pouvoir doit être libre de délibérer.²⁹⁹ »

Dans cette interprétation, l'accent est mis plus sur la nature politique qui provient de l'obéissance complète du haut fonctionnaire au programme politique du pouvoir que sur une nature politique qui naît de l'intégration des éléments du programme politique du gouvernement dans la pratique administrative. Dans ce sens, ce qui est déterminant n'est

²⁹⁹ Pour l'intégralité de l'opinion d'Ahmet Gümüşlü, voir « Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir ? » [Des postes de haut fonctionnaire de nature politique doivent-ils être créés au sein de l'Administration turque ?], *op. cit.*, pp. 76.

pas le fait que le fonctionnaire fasse lui-même de la politique, mais la position qu'il adopte face au pouvoir politique. Cette interprétation semble alors mieux correspondre à la distinction effectuée par Weber entre l' « homme politique » et le « fonctionnaire politique » et au rôle qu'il assigne au second :

« Le véritable fonctionnaire ne doit pas faire de politique, justement en vertu de sa vocation : il doit administrer, avant tout de façon non partisane. Cet impératif vaut également pour les soi-disant fonctionnaires 'politiques', du moins officiellement, dans la mesure où la 'raison d'État', c'est-à-dire les intérêts vitaux de l'ordre établi ne sont pas en jeu. Il doit s'acquitter de sa tâche *sine ira et studio*, 'sans ressentiment et sans parti pris'. Par conséquent il ne doit pas faire ce que l'homme politique, aussi bien le chef que ses partisans, et contraint de faire sans cesse et nécessairement, à savoir combattre. En effet prendre parti, lutter, se passionner – *ira et studium* – sont les caractéristiques de l'homme politique. Et avant tout du chef politique. L'activité de ce dernier est subordonnée à un principe de responsabilité totalement étranger, voire même opposé, à celui du fonctionnaire. L'honneur du fonctionnaire consiste dans son habilité à exécuter consciencieusement un ordre sous la responsabilité de l'autorité supérieure, même si – au mépris de son propre avis – elle s'obstine à suivre une fausse voie. Il doit plutôt exécuter cet ordre comme s'il répondait à ses propres convictions.³⁰⁰ »

La responsabilité du fonctionnaire qui consiste à exécuter la tâche qui lui est assignée par le pouvoir politique ou son supérieur hiérarchique a souvent été un sujet de débat en Turquie.³⁰¹ Depuis le premier texte de loi datant de 1926 qui régissait les droits et les

³⁰⁰ Max Weber, *op. cit.*, 1959, pp. 141-142.

³⁰¹ La deuxième clause de l'alinéa B de l'article 2 de la loi n° 2559 sur les fonctions et les compétences de la police datée du 04.07.1934, avait établi que, pour ce qui concerne les tâches effectuées par la police, les dispositions de l'article 40 de la loi sur les fonctionnaires de l'État ne s'appliqueraient pas aux ordres qui seraient donnés par les autorités compétentes. Le Parti Ouvrier de Turquie a saisi la Cour constitutionnelle

responsabilités des fonctionnaires (n° 788/art.40) à l'actuelle loi sur les fonctionnaires d'État toujours en vigueur (n° 657/art.11), le fonctionnaire est tenu responsable d'exécuter les tâches qui lui sont assignées, même dans les cas où il constate une incompatibilité avec les dispositions des lois, statuts et règlements et la signale à celui qui donne l'ordre, si ce dernier insiste et répète l'ordre explicitement par écrit. La seule exception de cette obligation d'obéissance est les ordres « dont le contenu présente un délit »³⁰². Toutefois, même dans ce cas, une simple infraction à la loi ne suffit pas pour justifier la désobéissance, mais il faut que l'ordre corresponde à un délit clairement défini dans la loi. Si l'on considère que tous les fonctionnaires ne sont pas disposés à connaître de manière détaillée tout le contenu des lois, des statuts et des règlements, on peut aisément deviner que le fonctionnaire ne sera pas toujours favorable à l'idée d'user de son droit et de sa responsabilité de désobéir à l'ordre.

En ce qui concerne les préfets, cette situation doit être évaluée autour de deux points essentiels. Le premier point est le fait que le préfet, qui est le supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires à l'échelle départementale, détient un pouvoir arbitraire en matière d'ordres donnés. La loi sur l'administration départementale accorde au préfet le

pour faire annuler cette clause qui apportait une exception à l'article 40 de la loi n° 728 qui régit le droit de résistance du fonctionnaire à l'ordre qui constitue un délit, pour le motif que ladite clause était contraire aux principes fondamentaux de la Constitution du fait d'obliger le policier à exécuter un ordre qu'il reçoit de son supérieur hiérarchique, même si cet ordre constitue un délit. La Cour constitutionnelle a annulé cette exception qui avait doté en particulier le préfet, supérieur hiérarchique ultime de la police dans le département, d'un pouvoir absolu (Arrêt de la Cour constitutionnelle, E. 1963/204, K. 1963/179, T. 08.07.1963).

³⁰² Alors que, dans la loi de 1926, l'insistance du supérieur hiérarchique pour faire exécuter un ordre donné à un fonctionnaire était considérée comme suffisante, plus tard le législateur y a ajouté pour le supérieur hiérarchique la nécessité de répéter l'ordre par écrit. La version actuelle en vigueur de cette clause est réorganisée dans l'article 11 intitulé « Les fonctions et les responsabilités des fonctionnaires » de la loi n° 657 sur les fonctionnaires de l'État de la façon suivante : « Les fonctionnaires de l'État sont tenus de respecter les principes indiqués dans les lois, statuts et règlements et d'exécuter les tâches qui leur sont assignées par les supérieurs hiérarchiques et sont responsables de la bonne exécution de leur fonction devant leur supérieur hiérarchique. Dans le cas où le fonctionnaire constate que l'ordre reçu est contraire aux dispositions de la Constitution, des lois, statuts et règlement, il ne l'exécute pas et le signale à celui qui a donné l'ordre. Si le supérieur hiérarchique insiste dans son ordre et le réitère par écrit, le fonctionnaire est tenu de l'exécuter. La responsabilité qui naît de l'exécution de cet ordre incombe à celui qui l'a donné. Un ordre dont l'objet constitue un délit ne peut en aucun cas être exécuté ; celui qui l'a exécuté ne peut se dégager de la responsabilité. Dans des situations d'urgence, les exceptions prévues par la loi pour sauvegarder l'ordre et la sécurité publiques demeurent sous réserve. (657/art.11) »

droit d'émettre des ordres pour « user de sa compétence reconnue par les lois, les statuts, les règlements et les décisions gouvernementales, et accomplir les devoirs qui lui sont assignés » dans ce cadre (5442, art. 9/C). Les pratiques préfectorales varient souvent de département en département. Des décisions de toutes sortes sur un éventail très large qui s'étend de la désignation de la quantité de sucre qui sera offert par les entreprises commerciales à côté du service de thé dans les limites du département à l'interdiction des activités des partis ou groupes politiques pour des motifs de sécurité ou de menace à l'ordre public dans le département, entrent en jeu dans la structuration de ces pratiques. De ce fait, ces dernières peuvent être parsemées d'ordres intéressants qui occupent l'actualité parfois par leur contradiction avec les lois.³⁰³ Cependant, puisque « toutes les dispositions [de la loi sur les fonctionnaires de l'État] à l'exception des nominations, des concours, des promotions et des avancements » s'appliquent aussi au fonctionariat d'exception (657/art.61), la clause qui établit les limites et les exceptions de l'obéissance du fonctionnaire à l'ordre émanant de son supérieur hiérarchique couvre également les pratiques préfectorales. En partant de ce constat, il pourrait être avancé que l'autonomie du préfet reste assez limitée devant les devoirs qui lui sont assignés et les attentes du pouvoir politique.

Dans ce contexte, deux éléments concourent à l'appréhension du préfet comme un fonctionnaire politique au sens wébérien du terme : d'une part, le préfet est responsable

³⁰³ Un exemple à ce type de décisions est la circulaire émise le 27 avril 2012 par İrfan Balkanlıoğlu, préfet d'Afyonkarahisar de l'époque. La circulaire interdisait « la consommation et la vente d'alcool dans les parcs, jardins et terrains ouverts au public n'abritant pas d'établissements ou terrasses de débits de boissons, ou dans les quartiers résidentiels, sur la voie publique ou autres lieux publics, ou encore dans les véhicules de transport de toutes sortes dans les parcs, jardins et lieux historiques ouverts au public ». Le préfet avait défendu cette décision devant l'opinion publique par les arguments suivants : « Il faut la considérer [cette décision] non pas du point de vue des libertés, mais du point de vue de la sécurité du public, de l'ordre public. Nous avons un devoir de premier ordre en matière de protection de la paix des citoyens. » De la même manière, dans le plaidoyer qu'il avait présenté au tribunal, il avait affirmé que la nouvelle disposition était « plus une mesure administrative afin de prévenir les accidents de voiture et d'empêcher que le public soit dérangé ». Le tribunal administratif d'Afyonkarahisar a finalement annulé la circulaire considérant qu'il existe des dispositions juridiques en la matière dans le Code de la route, que les sanctions qui seront infligées aux conducteurs en état d'ébriété sont définies par la loi n° 2918, que la loi prévoit également des sanctions contre ceux qui dérangent la paix d'autrui en état d'ivresse, et que le préfet qui détient la compétence de police en matière de surveillance a toutefois pris une décision d'interdiction sans fondement légal et en dehors des limites de ses compétences.

d'exécuter les ordres du pouvoir politique, y compris les cas où il n'en approuve pas le contenu ; d'autre part, le pouvoir politique possède un pouvoir discrétionnaire absolu concernant la nomination ou le limogeage d'un préfet afin d'assurer le fonctionnement des processus gouvernementaux de manière efficace et en évitant le plus grand nombre de problèmes possibles. La loyauté et l'obéissance sans condition du fonctionnaire ainsi que sa révocabilité *ad nutum* sont considérées comme suffisantes pour définir le fonctionnariat politique, mais le poids de ces éléments dans le système administratif turc et dans les pratiques préfectorales reste discutable. Dans le chapitre suivant, nous approfondirons cette relation entre le politique et l'administratif à l'aide d'une étude détaillée des nominations de préfets selon les époques et les gouvernements depuis le début de l'ère républicaine.

Chapitre 3 : Le jeu préfectoral

En Turquie, il convient de considérer le préfet comme un haut fonctionnaire qui n'est pas toujours bien connu du grand public mais qui, souvent, n'est mentionné dans les bulletins d'information que pour ses actes et décisions susceptibles d'être perçues comme déviantes ou anormaux. Contrairement aux politiciens, le préfet est appelé par référence à son département (« Monsieur le préfet » de tel ou tel département), et non pas par son propre nom. Certes, les exceptions ne sont pas absentes : il existe des préfets qui sont devenus des célébrités à part entière ou d'autres qui ont été ridiculisés par des caricatures ou parodies. Toutefois, il ne serait pas exagéré de dire que les préfets sont des agents étatiques qui sont ou doivent rester en toile de fond des autorités qu'ils représentent. Les préfets qui incarnent l'État dans les territoires ont une grande responsabilité de protéger cette représentation des dommages probables occasionnés par leur propre personnalité. Cette fonction de représentation de l'État requiert du préfet une certaine prudence et, dès le début de la carrière, le métier de préfet exige de tous ses membres d'acquiescer et de développer le savoir-faire nécessaire à éviter toute erreur dans ce registre. Ce n'est pas qu'une question d'offrir une image sans tache au grand public, mais aussi de développer le sens pratique du métier. C'est ce qui confère au choix de ceux qui seront nommés préfets ainsi qu'aux dispositifs de nomination toute leur importance.

Dans cette perspective, nous nous pencherons dans un premier temps sur la longueur et la nature du mandat préfectoral à partir des nominations. A notre connaissance, il s'agit de la première étude systématique des nominations des préfets pour toute l'histoire de la Turquie. L'Analyse de l'évolution des rapports entre administration et politique sur le long terme nous permettra d'aller au-delà des présupposés sur le métier préfectoral. En partant de tous ces constats, nous tenterons dans les sections du présent chapitre de

clarifier ce que la figure du préfet représente et ce qui constitue le métier de préfet aujourd'hui.

3.1 Une analyse à partir de la politique des nominations et du renouvellement des préfets

Devant le taux élevé de renouvellement des cadres et fonctionnaires politiques³⁰⁴, la tendance au maintien des fonctionnaires administratifs aux postes attribués est considérée comme ce qui assure la continuité et la stabilité de l'administration. C'est dans ce contexte que s'inscrit la différenciation relative entre les champs politique et bureaucratique. Cependant, la question de différenciation et dédifférenciation des champs sociaux (politique, administratif, économique, juridique, etc.) et leurs interrelations sont toujours vivement discutées en Turquie. Il est à noter que l'autonomisation de ces champs les uns par rapport aux autres est difficile à constater en pratique. En apparence, il semble que les partis au pouvoir en Turquie tentent d'accaparer presque la totalité des ressources de l'État en quête d'un contrôle absolu sur les champs sociaux au détriment de l'autonomie relative de ces derniers. Il faut, donc, parler d'un certain rapport de domination. Les interpénétrations entre les champs politique et bureaucratique, souvent en faveur du premier, se manifestent et se reproduisent par les choix de nomination, affectation, mutation ou détachement des haut-fonctionnaires.

Eu égard au fait que ce sont les haut-fonctionnaires qui sont responsables de la mise en œuvre et de la bonne exécution du programme du gouvernement, il n'est pas surprenant que les nominations aient souvent un caractère politisé et que chaque nouveau parti au pouvoir ait envie de favoriser la nomination de ses partisans à divers postes dans la haute

³⁰⁴ Comme nous l'avons déjà indiqué, selon les principes généraux du droit administratif et la Constitution de la Turquie, il n'existe apparemment pas de notion de fonctionnaire politique ni de définition légale de ce type de fonctionnaire. (Voir *supra*, chapitre 2.4.) Par ce terme, nous entendons ici plutôt les personnes qui assistent aux ministres en tant que conseiller spécial, sous-secrétaire ou secrétaire privé.

administration. Cependant, au-delà de cette généralisation, ce phénomène semble avoir pris une ampleur considérable en Turquie. Les pratiques gouvernementales s'enferment, pour ainsi dire, dans un véritable cercle vicieux : dès lors qu'un nouveau parti politique arrive au pouvoir, il accuse l'ancien gouvernement d'octroyer les postes étatiques à ses partisans et il considère comme naturel de les détacher et les remplacer par ceux qui partagent son point de vue comme s'ils étaient neutres, afin de mettre un terme à cette occupation. Le parti qui quitte le gouvernement et passe dans l'opposition affirme alors que les postes sont sous l'invasion des proches du gouvernement, comme s'ils étaient déjà impartiaux³⁰⁵.

L'influence partisane sur les nominations pourrait être considérée comme l'un des aspects les plus spectaculaires et les plus importants du phénomène de politisation dans la haute administration³⁰⁶. Dans ce cas, il faut soigneusement observer la valse des mutations et des nominations des préfets suivant le rythme des élections législatives et des changements gouvernementaux. La réponse à la question « dans quelle mesure les alternances gouvernementales ont changé la composition des représentants territoriaux de l'État ? », révèle non seulement lequel des modes de recrutement de la haute fonction publique, le népotisme ou la méritocratie, est actuellement et historiquement plus décisif, mais encore le caractère politique du poste de préfet. La conséquence qui s'ensuit est également importante en ce qui concerne les aspects comme la neutralité politique ou l'autonomie relative qui sont attribuées au poste de préfet dans la théorie, même si elles sont considérées comme absolument non-existantes dans la pratique.

Peut-on parler d'une tendance à l'autonomisation du champ bureaucratique par rapport au champ politique à travers l'histoire ? En ce sens, il peut être utile de comparer les périodes où la stabilité politique/gouvernementale s'avère plus ou moins fragile et où les durées moyennes des gouvernements étaient relativement plus courtes (comme la

³⁰⁵ Bülent Ardanç, Turgay Ergun, *op.cit.*, 1980, p.4.

³⁰⁶ Ainsi, Luc Rouban a étudié le phénomène de politisation de l'administration en France en prenant particulièrement en considération l'influence partisane sur les nominations et les carrières. Luc Rouban, « La politisation de l'administration en France ou la privatisation de l'État », *Telescope*, 2009, p. 53.

première moitié des années 1960, la deuxième moitié des années 1970 et, notamment, les années 1990) et les années 2000 marquées par le gouvernement d'un seul parti dominant au pouvoir. Il a été observé que les nominations aux postes de fonction publique furent, en général, un sujet de négociation et de discussion dans les périodes de gouvernements de coalition, aussi bien dans les ministères et la haute administration que dans les préfectures. Il semble qu'une série de facteurs différents, tels que les tentatives des petits partenaires de coalition visant à élargir leurs sphères d'influence et à obtenir plus de pouvoir dans les circonscriptions aux prochaines élections ou les soucis nés de profonds clivages politiques entre les partenaires de coalition (par exemple entre les islamistes, les conservateurs, les libéraux-centristes, ou entre les étatistes de gauche et les étatistes de droite, etc.), ont constamment renforcé les attitudes partisans lors des nominations. Quant au cas de la permanence d'un seul parti au pouvoir, il serait plus exact de dire que le favoritisme y tend à atteindre son paroxysme.

Nature et limites de l'analyse des données

Ce chapitre se base sur une série d'analyses sur les nominations et les remplacements des préfets à partir d'une étude statistique des données sur la période 1923–2016 en Turquie. Nous avons constitué une base de données extensive qui comprend les dates de début et de fin de mandats de 1393 préfets dans les préfectures départementales. Nous avons utilisé comme source primaire les décrets de nomination des préfets que nous avons obtenus par le ministère de l'Intérieur et à partir des archives du *Journal officiel*. Nous nous sommes également référé à des sources d'origines diverses telles que les sites Internet des préfectures départementales, les archives de la presse nationale et locale relatives aux dates concernées, les publications sur l'administration territoriale des institutions comme le ministère de l'Intérieur, l'Association des Administrateurs turcs, la Fondation pour les Administrateurs turcs, et enfin les sources électroniques nationales et

internationales qui font le recensement des informations encyclopédiques³⁰⁷. Cependant, nous avons constaté pour plusieurs cas, des erreurs et incohérences dans les informations que nous avons pu collecter à partir de ces sources. Nous avons donc essayé, dans la mesure du possible, de justifier les données par des comparaisons minutieuses. Nous avons pu constituer ainsi une base de données qui ne se limite pas aux seuls chiffres relatifs aux nominations, mais qui comprend aussi pour chaque département et chaque préfet, des informations permettant de suivre l'évolution historique de la carrière préfectorale.

Nous devons, toutefois, signaler quelques difficultés concernant la collecte des données. Cette étape fut une véritable épreuve en raison de l'impossibilité d'obtenir les données censées être publiques et facilement joignables à partir d'une seule source centralisée, pertinente et organisée. La source la plus fiable et la plus utile fut les archives du *Journal officiel*. Cependant, les ambiguïtés et les désordres entourant le système de codification des nominations de préfets dans les divers numéros du *Journal officiel* nous ont obligé à parcourir jour par jour tous les numéros appartenant à plusieurs intervalles de dates³⁰⁸. Cette difficulté est dûe en partie au désordre qui règne dans le système et le droit administratif turcs. Par exemple, contrairement à son homonyme français, dans le droit administratif turc il n'existe pas de différence entre décrets et arrêtés pour les actes administratifs unilatéraux concernant les autorités collégiales et les autorités individuelles, ces deux termes étant parfaitement interchangeables³⁰⁹. Un autre élément qui rend difficile le suivi des nominations et des mutations est le fait que, même s'il s'agit dans les dernières années d'une pratique plutôt exceptionnelle, plusieurs

³⁰⁷ Malgré plusieurs requêtes écrites et orales formulées auprès de la Direction du Personnel du Ministère de l'Intérieur dans le cadre de la loi sur l'accès à l'information, il n'a pas été possible d'obtenir ces données de façon collective.

³⁰⁸ Sur le moteur de recherche du site Internet du *Journal officiel*, il n'existe pas de standard fixe pour les recherches selon les objets et les législations. Par exemple, on constate que les nominations de préfets en tant que type de législation sont répertoriées sous des titres aussi diverses que « décret », « arrêtés », « décisions de nominations » ou « décret en Conseil des ministres ».

³⁰⁹ Kemal Gözler, *İdare Hukuku* [Droit administratif], vol. 1, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003, p588.

nominations furent réalisées non pas selon l'article 6 de la loi n° 5442 sur l'administration départementale qui régit la nomination des préfets, mais par intérim³¹⁰.

Cette étude porte sur presque toutes les affectations de préfets qui eurent occupé un poste territorial. Autrement dit, les préfets sans poste territorial sont exclus de l'analyse pour les périodes de détachement dans lesquelles ils furent affectés à l'administration centrale (avec le statut « hors cadre ») soit en attente d'affectation, soit pour d'autres raisons. Ceci dit, il existe également d'autres limites relatives à notre étude qu'il faut prendre en compte.

Nous avons rencontré certains problèmes mineurs lors de la collecte des données. Premièrement, le nombre de départements, actuellement de 81, évolua au cours de l'histoire de la Turquie. Le nouveau découpage administratif républicain s'est basé sur une « départementalisation » des territoires restants de l'Empire ottoman, en remplaçant les anciennes provinces trop grandes par des unités plus petites.³¹¹ À l'époque de la guerre de libération nationale, le territoire se divisa en 74 départements. Par la suite, le nombre de départements a d'abord diminué (63 en 1926 ; 57 en 1933), puis a progressé légèrement (62 en 1935 ; 63 en 1939 ; 66 en 1954), se stabilisant à 67 départements en 1957 jusqu'en 1989. À partir de cette date, le redécoupage administratif basé sur la création rapide de nouveaux départements (enregistrant une hausse de 21 %) et d'arrondissements (une hausse de 47 %) en une décennie, apparaît comme « un

³¹⁰ Nous observons que, jusqu'à l'adoption de la loi relative aux fonctionnaires de l'État en 1965, certains sous-préfets et préfets adjoints ont été nommés par intérim aux postes de préfets tout en gardant leur postes et salaires octroyés selon l'article 2 de la loi annexe à l'ancienne loi n° 5439 relative aux fonctionnaires (*Journal officiel*, n° 7234, 16.06.1949). Ces nominations par intérim ne respectant pas la procédure de nomination des préfets (qui s'effectuent, sur proposition du ministre de l'Intérieur, par un décret délibéré en Conseil des ministres et l'approbation du Président de la République), elles sont répertoriées parmi les arrêtés du ministère de l'Intérieur, ce qui rend difficile le suivi des mutations de préfets.

³¹¹ Nuray Ertürk Keskin, « Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme : İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu » [Organisation territoriale dans la période républicaine : instauration du système de l'administration départementale], *Memleket Siyaset Yönetim*, vol. 2, n° 5, 2007, p. 130 ; Elise Massicard, « Régionalisme impossible, régionalisation improbable : la gestion territoriale en Turquie à l'heure du rapprochement avec l'Union européenne », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 39, n° 3, 2008, p. 176.

processus de désintégration à part entière »³¹² sans prendre en considération le caractère rural des nouvelles divisions. Il est également à noter que ce qui change n'est pas seulement le nombre des départements, mais aussi leurs noms, leurs subdivisions ou leurs chefs-lieux. A titre d'exemple, nous pouvons citer le cas d'Aksaray, une ancienne province ottomane, qui a gardé son statut de département dans la période républicaine jusqu'en 1933 ; puis, il fut supprimé *de jure* et devint une sous-préfecture (*ilçe*) de Niğde, un département moins peuplé et moins développé, jusqu'en 1989 où il devint à nouveau département. Ainsi, ces redécoupages administratifs ont parfois fait partie des tentatives de sanctionner le non-alignement politique de certaines circonscriptions électorales, comme l'exemple de Kırşehir transformé en sous-préfecture suite aux élections législatives de 1954³¹³. Ces changements rendent difficiles certaines comparaisons temporelles entre les départements³¹⁴. Pour simplifier, nous n'avons pris que les départements actuels et les avons insérés dans notre base de données sous leurs noms actuels en ignorant tous les changements administratifs dans la mesure du possible afin de garder une certaine continuité.

En outre, les institutions régionales strictement liées au système préfectoral comme les inspections générales (*umumi müfettişlik*) et les préfetures de l'état d'exception (*Olağanüstü hal bölge valiliği*) sont également exclues de notre analyse. Certains préfets en charge des départements avant 1929 ont pu également échapper à l'analyse du fait de l'absence d'informations complètes.³¹⁵ Ici, il convient de faire une mise en garde concernant la nature des informations relatives aux dates. Celles-ci, telles qu'elles sont présentées dans les tableaux, prennent comme référence pour certains cas (surtout celles que nous avons obtenues par le truchement des préfetures) la date d'entrée en fonction

³¹² Cahit Emre, « Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış » [Vue d'ensemble des discussions sur la réorganisation de l'administration territoriale], Cahit Emre (dir.), *İyi Yönetişim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği* [En quête de bonne gouvernance. L'avenir de l'administration territoriale en Turquie], Ankara, TİAV, 2002c, p. 289.

³¹³ Gilles Dorronsoro, Benjamin Gourisse, « Une clé de lecture du politique en Turquie : les rapports État-Partis », *Politix*, 2014/3, n° 107, p. 213.

³¹⁴ Voir la liste exhaustive en Annexe 3.

³¹⁵ Il s'agit d'une autre difficulté qui consiste à les chercher et suivre dans les registres officiels à cause de l'écriture en caractères arabes utilisée à l'époque.

des préfets, alors que dans d'autres cas il s'agit de la date de nomination ou encore (conformément à notre préférence générale quant à la collecte de données) celle de la publication de la décision de nomination dans le *Journal officiel*. Le décalage entre les dates de nomination et les dates d'entrée en fonction qui intervient souvent quelques jours/semaines plus tard, peut poser un problème d'incohérence dans certains cas, quand on traite les données individuellement pour chaque préfet, même s'il n'a qu'un effet négligeable sur notre calcul. Un dernier point qui est à révéler ici, est relatif aux problèmes liés à l'absence des dates précises pour certains cas. Par conséquent, il nous a fallu remplir les dates qui manquent par des chiffres attribués par nous-même de façon cohérente, ces données biaisées ne dépassant pas cependant 5% de la totalité des données.

Comme nous venons de le préciser, cette étude porte sur plusieurs centaines de préfets sur une période de 93 ans. Ceci étant, la base de données a été construite de façon à dévoiler les trajectoires personnelles. Cela veut dire que la base de données nous permet non seulement d'avoir une visualisation globale des durées moyennes des mandats des préfets, mais aussi de suivre les parcours individuels de chaque préfet. Malgré tous les défauts cités plus haut, cette étude apporte une première contribution à ce sujet et, malgré ses limites, les résultats nous permettent de mettre en lumière les régularités et les irrégularités derrière les mouvements préfectoraux.

L'analyse de la mobilité dans le corps préfectoral sur le long terme permet de répondre dans une certaine mesure à différentes questions : Est-ce qu'il y a un rapport d'interdépendance entre l'univers préfectoral et l'univers politique ? Est-ce que la couleur politique de chaque gouvernement a joué sur l'ampleur et l'intensité du phénomène de politisation ? La chance d'un préfet de rester en place varie-t-elle, également, selon les spécificités des départements³¹⁶ ou selon les formules

³¹⁶ Certains départements sont « ordinaires » tandis que d'autres se différencient soit par leur taille comme les départements métropolitains, soit par l'existence des conflits éthno-politiques comme ceux qui sont des centres symboliques de l'opposition politique kurde, ou encore par une spécificité administrative comme la capitale Ankara où les administrations nationales et départementales se côtoient.

gouvernementales (gouvernement homogène ou de coalition majoritaire ou minoritaire) ?

3.2 Périodisation des contextes politiques de nomination des préfets

Dans ce chapitre, nous tenterons de présenter et d'analyser de manière approfondie la relation entre la durée moyenne du mandat des préfets dans un poste territorial et les périodes gouvernementales en Turquie tout au long de l'histoire républicaine. Pour ce faire, il convient d'abord de procéder à une périodisation de l'histoire républicaine de la Turquie à partir d'éléments communs et de caractéristiques particulières afin de mieux interpréter les résultats de notre observation sur les nominations et affectations des préfets. Nous proposons de la diviser en sept périodes, à savoir : la période du parti unique (avant 1946), le retour au multipartisme (1946-1960), la diversification idéologique (1960-1971), une crise de gouvernabilité (1971-1980), la période de la libéralisation économique sous tutelle militaire (1980-1991), la période d'instabilité politique et de gouvernements de coalition (1991-2002), le règne d'un seul parti au pouvoir (après 2002).

La périodisation choisie reflète notre volonté d'accentuer les changements majeurs dans la configuration de la compétition partisane marqués soit par les modifications des règles du jeu soit par les tentatives de recomposition du champ politique. Nous allons voir plus bas, de manière plus détaillée, les caractéristiques importantes de ces périodes qui ont été déterminantes sur les nominations de préfets dans le cadre d'un effort plus complexe d'appropriation du champ institutionnel étatique par les partis lors de leur passage au pouvoir. Il est certes possible d'effectuer différentes périodisations dans l'histoire d'un pays afin de mettre en avant l'objet de prédilection du chercheur. Ce qui nous intéresse ici est plutôt de savoir si le rythme de renouvellement des préfets a un rapport direct ou indirect avec l'alternance au pouvoir ou bien si ce taux de renouvellement représente toujours un *turnover* similaire en période de stabilité et d'instabilité gouvernementale.

C'est pour cette raison que nous avons choisi une telle division de l'histoire en sous-périodes quasi-décennales reflétant un changement non seulement de formules gouvernementales, mais aussi de climat politique.

L'analyse quantitative des données sur l'ensemble des nominations ou changements d'affectation durant ces périodes politiques permet d'aboutir aux résultats principaux suivants : la durée moyenne de fonction d'un préfet de département est assez courte en Turquie et elle est manifestement et régulièrement plus courte dans les départements les moins développés et les plus défavorisés ; de manière évidente, les chiffres font apparaître que les décrets de nominations ou de mutations sont très sensibles aux alternances politiques et électorales ; nos observations nous montrent également que les limogeages et mutations partiels, voire ponctuels, sont légion, même s'il s'agit souvent de vagues massives ; enfin, il est intéressant de constater que la possibilité d'être muté ou limogé semble avoir moins inquiété les préfets sous les gouvernements de coalition.

3.2.1 *La brièveté du mandat des préfets dans les départements*

Il est important de noter que toute mutation de préfets ne veut pas dire une sanction. Cela signifie que la brièveté de la durée de fonction est inhérente à la nature du métier préfectoral. Le principe est d'empêcher que les représentants territoriaux de l'État ne s'attachent trop aux intérêts particuliers de leur département et/ou créent des liens trop proches avec les notables et les politiques locaux. Les préfets doivent donc être prêts à tout moment à être déplacés dans un autre département ou affectés à l'administration centrale en tant que préfet « hors cadre » (*merkez valisi*). Même si cela fait partie de la vie ordinaire des préfets, ceux-ci ressentent souvent une vive souffrance devant les changements qui sont toujours sans préavis³¹⁷. La citation ci-dessous d'un ancien préfet exprime bien le mécontentement des membres du métier :

³¹⁷ C'est pour cette raison que l'État met à disposition des préfets certains droits et privilèges comme un logement de préfecture meublé, etc. Pour plus de détails, voir *supra*, chapitre 4.

« La plus grande peur et contrainte des fonctionnaires apparaît en général dans les cas de mutations. Lors des changements de corps ou de cadre d'emploi par promotion interne, le plaisir d'accéder à des fonctions supérieures peut réduire cette contrainte dans une certaine mesure. Mais même dans ces cas-là, les contraintes matérielles et morales sont considérablement grandes. Surtout les mutations qui ne sont pas voulues ni prévues, deviennent – si elles sont, en plus, très fréquentes – une destruction véritable pour le fonctionnaire et sa famille. Nos ancêtres avaient bien raison quand ils ont dit “deux immigrations font un incendie”... Ces incendies ont été largement expérimentés, et ils sont toujours en train d'être expérimentés, par les hauts fonctionnaires qui travaillent en province et surtout par les représentants territoriaux de l'État. Je ne peux guère être considéré parmi les représentants territoriaux de l'État dont le lieu fut changé très fréquemment. Cependant, au cours des 34 ans - depuis 1947 où je suis venu à l'office jusqu'en 1981 où j'ai pris ma retraite - j'ai travaillé en 22 lieux différents dans 17 villes et communes. Et toutes ces mutations nécessitaient de déménager. En moyenne, mon lieu de fonction fut changé une fois tous les 18 mois. Alors je peux être considéré comme ayant connu 10 incendies ! »³¹⁸

Il faut accentuer que la « brièveté » des affectations des préfets a plusieurs conséquences autrement plus importantes que le mécontentement des préfets. La première concerne la situation des préfets face aux administrations centrales et locales. La possibilité ou l'impossibilité pour un préfet de rester à son poste influence directement sa relation avec les élus locaux et nationaux. Etant donné qu'en Turquie les élections municipales se déroulent une fois tous les 5 ans, surtout la permanence relative des élus locaux face au

³¹⁸ Ziya Çoker, *Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları. Yönetim ve Siyaset* [Considérations et mémoires d'un préfet relatifs à l'administration départementale. Administration et politique], İstanbul, Kazancı Matbaacılık, 1996, p. 19.

préfet influence négativement la capacité à assurer une certaine harmonie et le rôle de leadership de ce dernier. Mais la durée moyenne de fonction des préfets en Turquie est moins surprenante quand on la compare avec celle des gouvernements. Si l'on examine les durées des gouvernements tout au long de l'histoire de la République de Turquie, on trouve une durée de 528 jours en moyenne (voir Tableau 4)

Tableau 4 : Mandat des gouvernements et des préfets

Variable	Observation	Moyenne	Écart-type	Min	Max
Durée moyenne des gouvernements³¹⁹	64	528,09	444,79	25	1629
Durée moyenne de fonction des préfets	2781	782,77	557,54	1	6226

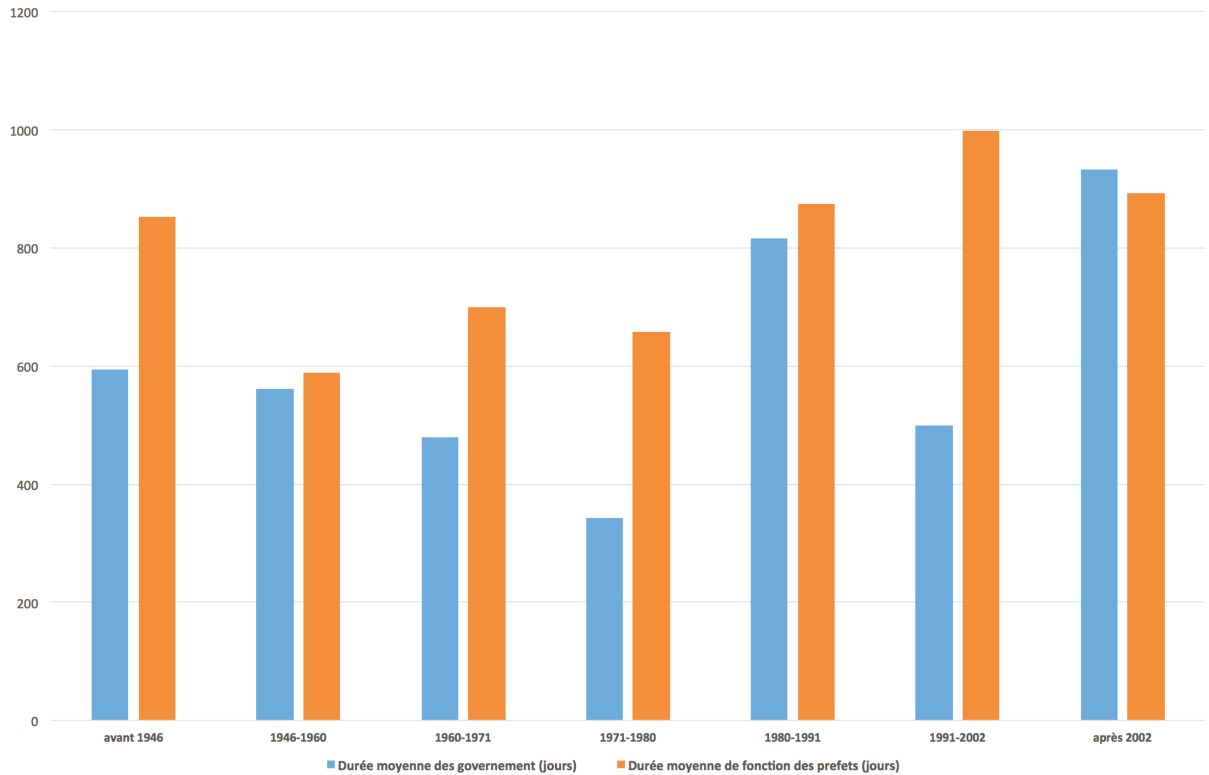
Les deux moyennes observées ci-dessus illustrent clairement la courte durée des mandats des gouvernements et des préfets. Par contre, elle varie aussi considérablement d'un exemple à l'autre. Notons que l'écart-type est assez grand dans les deux cas. Cela veut dire que les valeurs extrêmes sont bien éloignées de la moyenne. Considérant que plusieurs gouvernements ont été renversés dans un laps de temps assez court dans l'histoire de la République, on pourrait expliquer la dispersion observée des durées pour les gouvernements. Cette situation est encore plus fréquente lorsqu'il s'agit du cas des préfets. Par exemple, on observe que certains préfets ne sont restés qu'un jour³²⁰ en

³¹⁹ Les gouvernements intérimaires de Sadi Irmak (17 novembre 1974 – 31 mars 1975) et de Ahmet Davutoğlu (24 novembre 2015 – 24 mai 2016) sont exclus de cette moyenne. Si on les ajoute, on trouve une moyenne de 591,7 jours.

³²⁰ La majorité des préfets qui ne restent que quelques jours en poste sont ceux qui sont nommés préfets avant d'être affectés à la Direction générale de la Police nationale turque (*Emniyet Genel Müdürlüğü*). Selon un amendement (n°3534, 29.06.1938) portant sur l'article additionnel à la loi n° 3201 sur l'Organisation de la Sécurité (*Emniyet Teşkilatı Kanunu*) de 1937, qui est toujours en vigueur, un préfet peut se substituer en cas de besoin au corps de directeur général de sécurité (*Emniyet Genel Müdürü*).

poste tandis que d'autres y ont passé plusieurs années. Il convient donc d'étudier les situations selon les périodes.

Figure 1 : La survie des gouvernements et des préfets dans différentes périodes politiques



À ce point, il faut reprendre notre classification. Nous avons essayé de préciser les points de ruptures qui permettent de définir une temporalité politique dans laquelle le

(Pour le texte de la loi, consultez <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.3201.pdf>). Pour la grande majorité des cas, cet amendement peut être considéré comme ayant créé une coutume qui consiste à nommer les directeurs généraux de sécurité parmi les préfets, coutume largement critiquée par les cadres de la police. C'est pour cette raison que, ceux qui viennent d'une carrière dans la police sont souvent titularisés dans le corps préfectoral avant d'être nommés au poste de direction générale de la Police nationale. Voir Ali Dikici, « Osmanlı'dan Devralınan Uygulama : Mülkî Idare Amirlerinin Polis Yöneticisi, Polis Yöneticilerinin Mülkî Idare Amiri Olması » [Une pratique héritée de l'Empire ottoman : l'interchangeabilité des administrateurs territoriaux et des directeurs généraux de sécurité], *Türk İdare Dergisi*, n° 466, 2010, pp. 136-138.

préfet agit. Toutes les périodes correspondent à un changement dans le jeu politique. La période d'avant 1946 et celle d'après 2002 sont marquées par la domination quasi-totale d'un seul parti, dont la première était, plutôt, *de jure* tandis que la dernière est *de facto*. Trois périodes dont les contours sont définis par les coups d'État militaires de 1960, de 1971 et de 1980 se distinguent également des autres. Finalement, la période de 1991 à 2002 est celle d'une forte instabilité gouvernementale et marquée par la montée en puissance de la question kurde. Chaque période a donc ses propres modalités et les règles du jeu varient de manière plus ou moins importante de l'une à l'autre.

3.2.2 Une relecture des mandats préfectoraux selon les périodes politiques

Quand on examine la répartition des mutations des préfets au sein des périodes prédéfinies, on constate que le mandat des gouvernements est toujours plus court que celui des préfets, sauf dans la période contemporaine qui est, d'ailleurs, assez extraordinaire (voir la figure 1). Le cas le plus spectaculaire est celui des années 1990 où la grande longévité en poste des préfets contraste avec la fragilité des gouvernements. La durée moyenne en poste pour les préfets atteint le niveau le plus long de toute l'histoire républicaine dans cette période. Comme nous l'avons déjà souligné, cette période est marquée par une forte instabilité politique provoquée par les coalitions gouvernementales à courtes durées. Par ailleurs, dans les décennies où la stabilité politique fut relativement plus faible (les années 1960, 1970 et 1990), l'écart entre les durées moyennes de mandat des gouvernements et celles des préfets est évidemment plus grand. Il faut donc évaluer le changement du taux de renouvellement dans le temps et dégager les raisons de la rotation plus rapide des préfets dans certaines périodes. Pour ce faire, nous allons essayer de mettre en évidence le contexte politique et social propre à chaque période qui semble être en grande partie responsable des changements présentés (dans la figure 1).

La première période est d'une nature toute différente. Malgré certaines caractéristiques qui le différenciaient des régimes totalitaires et les essais sans succès de multipartisme, il s'agissait d'un régime de parti unique jusqu'en 1946³²¹. Il existe de nombreux enjeux politiques et sociaux pour cette période concernant la nomination et la fonctionnalisation des préfets. Il convient de présumer que cette période de parti unique présente « une indifférenciation des positions partisans et bureaucratiques, davantage peut-être qu'une appropriation partisane des positions et des ressources étatiques »³²². Le principe d'unité du parti et de l'État³²³ y semble être à l'œuvre. Le cas le plus emblématique est, à cet égard, le fait que le ministre de l'Intérieur devint secrétaire général du Parti républicain du Peuple (*Cumhuriyet Halk Partisi*, CHP) tandis que les préfets prirent la tête du parti dans les départements³²⁴. Conformément à cette mentalité, les préfets assumèrent la

³²¹ Ainsi, Maurice Duverger remet en question le caractère transitoire du régime et la reconnaissance du pluralisme par les élites en vue de distinguer le cas de la Turquie et celui des principaux régimes totalitaires. Voir Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1971. Si nous adoptons la classification des systèmes de partis développée par Giovanni Sartori, nous pouvons qualifier le système partisan sous ce régime de « système de Parti-État autoritaire ». Voir Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems : Framework for Analysis*, Colchester, UK, ECPR Press, 2005, p. 252. Pour mieux illustrer la coalescence de l'État et du parti en Turquie, Feroz Ahmad préfère le concept de « système monopartite » développé par Harold Laski et affirme que ce système fut formalisé en 1935 lors du 4^e congrès du CHP. Voir Feroz Ahmad, *The Turkish Experiment in Democracy. 1950-1975*, C. Hurst and Co., Londres, 1977, pp. 1-8.

³²² Gilles Dorronsoro, Benjamin Gourisse, *op. cit.*, 2014, pp. 200-201.

³²³ Le programme et le statut du CHP discutés et approuvés lors du 4^e Congrès du parti tenu en 1935, année marquée par l'influence du secrétaire général Recep Peker, sont particulièrement déterminants dans la fusion du parti avec l'appareil étatique. Le programme que Peker avait préparé en s'inspirant des exemples de l'Italie et de l'Allemagne, dont les principes fondamentaux furent par la suite incorporés à la Constitution, représente en effet un « ordre étatique ». Voir Ahmet Yıldız, « Recep Peker », *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce*, Vol. 2 – Kemalizm, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, p. 60. En outre, l'article 95 intitulé « Relations avec le gouvernement » du statut voté lors du 4^e Congrès est comme une déclaration officielle de cette fusion : « Le Parti reconnaît l'unité [à caractère] complémentaire entre l'appareil gouvernemental né de son sein et sa propre organisation. Il est primordial que l'organisation partisane travaille de toutes ses forces afin que son gouvernement réussisse par tous ses aspects. » *C.H.P. Dördüncü Büyük Kurultayı Görüşmeleri Tutulgası. 9-16 Mayıs 1935* [Le procès-verbal des délibérations du 4^e Congrès national du CHP. 9-16 mai 1935], Ankara, Ulus Basımevi, 1935, p. 99. « [En ligne : https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/e_yayin.eser_bilgi_q?ptip=SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI&pdemirbas=197610571, consulté le 12 août 2016]

³²⁴ Ces pratiques se déclenchèrent par une circulaire célèbre d'İsmet İnönü, datée du 18 juin 1936, et les préfets continuèrent d'être les chefs des organisations départementales du parti jusqu'en 1939 où cette pratique prit fin lors du 5^e Congrès national du CHP pour le motif que « selon les constats effectués lors des trois années où la décision relative à l'unité entre le gouvernement et le parti adoptée par la direction générale le 18 juin 1936 est restée en vigueur, il s'est avéré qu'il serait inutile de faire perdurer cette situation ». *CHP Beşinci Büyük Kurultay Zabıtları. 29 Mayıs 1939 – 3 Haziran 1939* [Procès-verbaux du 5^e Congrès national du CHP], Ankara, Ulus Basımevi, 1939, p. 30. [En ligne :

fonction de maires dans certains départements pour une longue période³²⁵. Il serait, de ce fait, plus raisonnable d'exclure de l'évaluation comparative cette période dépourvue de compétitions partisans et marquée par une fusion du parti et de l'État.

La deuxième période se présente comme le retour définitif au multipartisme après les tentatives éphémères de la première période. Même si le jeu politique a été plus ouvert et s'est complexifié à partir de cette date, le système électoral a favorisé le bipartisme et une vie politique dominée sans partage par un seul parti au pouvoir. Les premières élections libres multipartites de l'histoire républicaine sont le scrutin de 1946³²⁶. Quatre élections législatives ont eu lieu au cours de cette période, en 1946, 1950, 1954 et 1957, selon un mode de scrutin majoritaire de liste à un tour (*listeli tek turlu çoğunluk sistemi*). Ce système majoritaire était bien loin d'assurer une représentativité équitable dans le Parlement. Cette mal-représentation était susceptible de causer une profonde crise de légitimité et est largement tenu responsable du coup d'État du 27 mai 1960³²⁷.

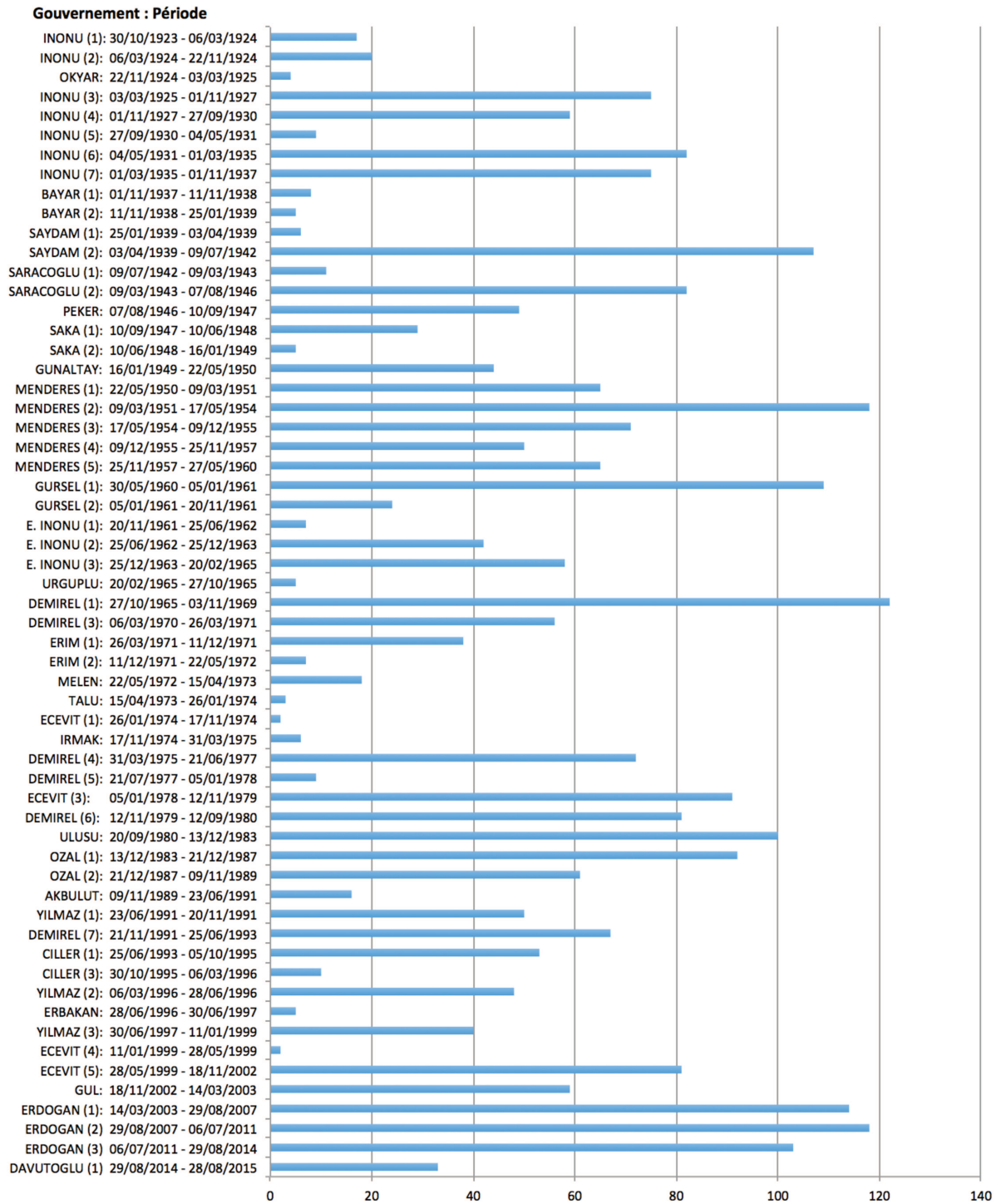
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/e_yayin.eser_bilgi_q?ptip=SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI&pdemirbas=197603320, consulté le 12 août 2016].

³²⁵ La loi n° 1580 promulguée en 1930 qui est la première législation en matière des mairies (*Journal officiel*, 14.04.1930), constitue une base légale à la pratique de l'unification des mairies et des préfectures dans la personne des préfets pour les cas explicites des départements d'Ankara et d'Istanbul. Même si les fonctions des maires et des préfets pour ces deux départements ont été dissociées respectivement en 1948 et 1954, cette pratique a continué dans plusieurs départements jusqu'à la promulgation, en 1963, de la loi n° 307 (*Journal officiel*, n° 11465, 27.07.1963) qui stipulait l'élection des maires au suffrage universel.

³²⁶ Cela était surtout dû au fait que la loi n° 4320 relative à l'élection des députés (*Mebus Seçimi Kanunu*) fut abrogée avec l'adoption de la nouvelle loi n° 4918 du 5 juin 1945 (*Milletvekili Seçimi Kanunu*), qui était « une loi électorale qui s'approche pour la première fois des caractéristiques d'une élection démocratique ». Pour une histoire officielle des élections, voir : *Élections législatives en Turquie*, Direction générale de la Presse et de l'Information, Bureau du Premier Ministre de la République de Turquie, 2015, Ankara. [URL : http://www.byegm.gov.tr/uploads/docs/Secimler_Fransizca_Ic.pdf, consulté le 12 août 2016]

³²⁷ Ergun Özbudun, « Seçim Sistemleri ve Türkiye » [Les systèmes électoraux et la Turquie], *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, vol. 44, n° 1-4, 1995, p. 528.

Figure 2 : Les nominations/mutations des préfets selon les gouvernements



À partir des données couvrant la période 1946-1960 présentées dans les Figures 1 et 2, nous pouvons dire qu'il y a une tendance au renouvellement des préfets qui s'accroît particulièrement après l'arrivée au pouvoir du Parti démocrate (*Demokrat Parti*, DP) en 1950³²⁸. Les procès-verbaux des débats parlementaires nous permettent de lire les critiques adressées au CHP sur le rôle joué par les préfets aux élections précédentes afin d'orienter les consignes électorales dans certaines circonscriptions³²⁹. Il ne serait pas erroné d'attribuer cette attitude à l'éthos professionnel des préfets qui agissent en tant que représentants de l'État dans une période qui a succédé à un régime de « Parti-État » que nous avons décrit plus haut³³⁰. Ceci dit, nous devons également considérer comme allant de soi une volonté de la part du pouvoir politique de modifier les agents étatiques après un changement de gouvernement aussi radical. Quoi qu'il en soit, à partir de 1950, « la bureaucratie est entrée pour la première fois sous le contrôle d'une formation politique avec laquelle elle n'avait aucun lien organique », ce qui a particulièrement affecté les préfets qui ont connu une détérioration de leur statut et de leur revenu³³¹.

³²⁸ Les premières élections législatives libres ont été organisées en 1946, mais ce fut encore le CHP qui les a emportées dans la presque totalité des circonscriptions et son rival, le Parti démocrate, ne put obtenir que 61 sièges sur 465 avec 13,1% des votes. Il existe, cependant, des soupçons concernant le mode d'organisation de ces élections : d'une part, elles furent organisées très tôt de façon à ne laisser à aucun autre parti que le CHP de compléter son organisation dans l'ensemble du territoire ; d'autre part, les représentants territoriaux firent pression sur les électeurs dans plusieurs circonscriptions afin d'orienter leur vote vers le CHP sortant comme le démontre le viol du principe du secret du vote par une pratique de « suffrage ouvert et décompte secret des bulletins ». Hamit Bozarşlan, *Histoire de la Turquie : de l'empire à nos jours*, Paris, Tallandier, 2013, p. 358.

³²⁹ À titre d'exemple, voir les débats parlementaires du 25 décembre 1950 sur les pressions exercées, lors des élections législatives, à la population de Bingöl par le préfet Naci Rollas : *TBMM Tutanak Dergisi*, B : 23, 25.12.1950, O : 1, p. 307-328.

³³⁰ Sur ce point, il faut s'accorder sur l'importance de la loi n° 5442 sur l'administration départementale, qui a été promulguée en 1949 et est toujours en vigueur. Ce que nous souhaiterions faire, ici, est de préciser que cette loi cherche à (re)définir une centralisation administrative plus affirmée en consolidant le contrôle du préfet en tant que représentant de l'État dans presque tous les domaines dans les départements et qu'elle reflète bien évidemment le ton général de l'époque. Cette loi concentre tous les pouvoirs entre les mains du préfet au sein d'une structure administrative organisée entièrement (du moins à cette époque) à l'échelle départementale. Pour de plus amples détails sur la portée de cette loi, cf. Chapitre 1. Cahit Tutum présente ainsi le motif de cette loi : « [...] garder le pouvoir administratif entre les mains au cas où le Parti républicain du Peuple perdrait le pouvoir politique ». Cahit Tutum, « Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu » [Le problème de la législation du point de vue de ses impacts sur la structure et le fonctionnement du système d'administration territoriale], in Kurthan Fişek (dir.), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, TİD, Ankara, 1976, p. 153.

³³¹ Gencay Şaylan parle même d'un conflit violent entre les dirigeants locaux du Parti démocrate et les représentants territoriaux : « [...] les bureaucrates résistaient au gouvernement tandis que celui-ci

Dans les deux périodes suivantes dont les limites sont déterminées par les trois coups d'État militaires entre 1960 et 1980, le principe de représentation proportionnelle (*nispi temsil*) appliqué aux les élections a permis à davantage de partis politiques d'être représentés au Parlement. Cependant, il faut noter que, même si le système électoral a contribué à instaurer le multipartisme et une certaine représentativité, la disproportionnalité n'avait pour autant pas disparu. Cette disproportionnalité fut moins forte dans les élections législatives de 1965 qui se sont déroulées selon le mode de scrutin proportionnel plurinominal avec répartition des restes à l'échelon national (*milli bakiye*), qui était certes plus équitable concernant la transformation des voix en sièges. C'est à l'issue de ces élections que, pour la première fois un parti socialiste, le Parti ouvrier de Turquie (*Türkiye İşçi Partisi*, TİP), et un autre petit parti de droite, le Parti républicain des Paysans et de la Nation (*Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi*, CKMP) ont pu accéder à l'Assemblée nationale avec, chacun, moins de 3% des voix. Cependant, il faut également faire attention au fait que, même dans ces élections considérées comme étant les plus « démocratiques » de l'histoire électorale turque, un parti politique, le Parti de la Justice (*Adalet Partisi*, AP), a pourtant obtenu une majorité absolue. Ce mode de scrutin était donc loin d'empêcher la majorité parlementaire absolue d'un parti, alors que dans les années 1970 où la droite était fragmentée en fractions rivales, aucun parti politique n'a pu obtenir la majorité au Parlement. Cette période marquée par une instabilité gouvernementale fut le témoin de la montée en puissance des partis extrémistes tels que le Parti du Salut national de tendance islamique (*Milli Selâmet Partisi*, MSP) et le Parti de l'Action nationaliste représentant l'extrême-droite nationaliste (*Milliyetçi Hareket Partisi*, MHP) de manière disproportionnée dans les négociations gouvernementales, ce qui a constitué l'une des raisons justifiant

cherchait les moyens d'intimider la bureaucratie par toute sorte de nominations, mutations et détachements de façon à supprimer toute garantie de la fonction publique. [...] le nombre de représentants territoriaux qui avaient abandonné leur carrière pour cause de "pression politique" avait atteint une dimension qui n'avait jamais été connue auparavant [...]. » Gencay Şaylan, « Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Eğilim: Siyasal-Yönetmel Yapı Bütünleşmesi » [La tendance caractéristique du système actuel de représentation territorial de l'État : l'unification de la structure politique et administrative], in Kurthan Fişek (dir.), *op.cit.*, 1976b, p. 48.

l'intervention militaire de 1980³³². D'autre part, il ne faut pas ignorer l'intensification et la généralisation de la violence qui est apparue « comme un révélateur de la transformation des jeux politiques³³³ » et comme « un mode d'action routinier jusqu'au 12 septembre 1980, [tout] en légitimant l'intervention militaire et l'instauration du régime militaire qui en [a] résult[é]³³⁴ ».

Si nous comparons ces deux périodes du point de vue des nominations des préfets, le contraste est frappant : alors qu'après le coup d'État du 27 mai 1960 l'organisation étatique toute entière a été remise en cause, il n'en a pas été ainsi pour l'intervention militaire du 12 mars 1971. Nous y reviendrons dans les paragraphes qui suivent. L'une des mesures prises par le gouvernement militaire instauré le 30 mai 1960, fut de remplacer plusieurs préfets par les militaires de carrière³³⁵ et de confier la gestion de toutes les mairies aux préfets et sous-préfets « fidèles »³³⁶. Il est significatif d'observer que sous le premier gouvernement Gürsel³³⁷ la quasi-totalité des préfets a été renouvelée (voir Figure 2). Après une décennie marquée par les pratiques gouvernementales du Parti démocrate considérées comme antibureaucratiques telles que les tentatives de briser le pouvoir des hauts fonctionnaires autour du slogan « [nouveau] fonctionnaire sous l'ordre de la loi et au service de la nation », les années 1960 furent celles de la lutte que ces hauts fonctionnaires ont menée pour restaurer leur honneur perdu³³⁸. Si l'on prend en compte la large autonomie et les privilèges accordés aux institutions

³³² Ergun Özbudun, *op.cit.*, 1995, pp. 529-530. Il faut également rappeler qu'un meeting organisé par l'équipe dirigeante du Parti du Salut National à Konya, le 6 septembre 1980, sous le nom de « Journée de Libération de Jérusalem et de la Jeunesse » a fourni un prétexte à l'intervention militaire.

³³³ Benjamin Gourisse, *La violence politique en Turquie : l'État en jeu (1975-1980)*, Editions Karthala, Paris, 2014, p. 259.

³³⁴ *Ibid.*, p 230.

³³⁵ Journal officiel, n° 10515, 30.05.1960.

³³⁶ Lors de l'Assemblée générale du Comité d'Union nationale, le Ministre de l'Intérieur de l'époque, le général de division Muharrem İhsan Kızıloğlu, avait clairement déclaré que la première mesure du gouvernement avait été, conformément à la loi n° 1281 (D), de laisser la gestion des collectivités locales aux préfets et sous-préfets, et de révoquer les préfets le cas échéant et de les remplacer par d'autres. *Mili Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı* [Le procès-verbal de l'Assemblée générale du Comité d'union nationale], B : 03, 11.1960, O : 1, pp. 9-10.

³³⁷ Le général Cemal Gürsel était le chef d'État-major des armées au moment du coup d'État de 1960. Ce fut lui qui a formé les deux gouvernements successifs avant l'adoption de la Constitution de 1961 comme chef d'État, Premier ministre et député de la défense nationale.

³³⁸ Cahit Tutum, *op.cit.*, 1976, pp. 153-159.

bureaucratiques et à leurs acteurs clés devant les autorités élues, on peut en déduire que ces luttes portèrent leurs fruits. L'intervention militaire de 1960 et la nouvelle Constitution de 1961, tout en contribuant à la réorganisation du champ politique qui devint relativement plus démocratique et participative, ont cependant instauré un régime de tutelle bureaucratique basé sur de nouvelles institutions telles que le Conseil de Sécurité nationale (*Millî Güvenlik Kurulu, MGK*) ou l'Organisation de la Planification de l'État (*Devlet Planlama Teşkilatı, DPT*).

Dans ce contexte, tant les autres représentants de l'État que les préfets jouirent de nouvelles prérogatives. Cependant, cette consolidation ne peut pas s'expliquer simplement par un retour au statut d'avant 1950 – tel qu'il fut à l'époque du parti unique – pour les préfets. Le rôle de « garant du régime » assuré souvent par le préfet en s'opposant à la volonté du peuple changea peu à peu. Il est alors possible de constater que, dans cette période – surtout à partir des gouvernements du Parti de la Justice (*Adalet Partisi, AP*), créé en 1961 et largement considéré comme l'héritier du Parti démocrate –, « en réinterprétant leur système de valeurs [les élites bureaucratiques] tentèrent d'atténuer leur conflit avec les cadres politiques pour le faire évoluer vers un accord dans le temps » et que cette tendance conformiste fut plus forte chez les préfets³³⁹. Certes, le patronage et le clientélisme politique qui constituèrent une part essentielle de la technique de gouvernement de Süleyman Demirel qui fut la figure du *status quo* politique pendant un demi-siècle, y occupent une place très importante³⁴⁰. Tout en respectant les nouvelles règles du jeu politique et administratif, les préfets tentèrent alors d'adopter de nouvelles stratégies pour maintenir leur poste lors des vagues massives de nominations. Il en va de même avec le gouvernement Demirel qui arrive au pouvoir avec la majorité absolue des sièges au Parlement qui multiplie nominations et mutations entre 1965 et 1969.

³³⁹ Gencay Şaylan, *op.cit.*, 1976b, pp. 50-51.

³⁴⁰ Tanıl Bora, « Süleyman Demirel », *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce, Vol. 9 – Dönemler ve Zihniyetler*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2009, p. 502.

Si nous revenons sur le contraste entre les actions et les mesures mises en place après les deux interventions militaires de 1960 et de 1971, il convient, tout d'abord, de souligner la très grande différence formelle de la seconde intervention par rapport à la première : en 1971, il n'a pas été question de suspendre la Constitution, ni de dissoudre la Grande Assemblée nationale de Turquie ou de fermer des partis politiques. Le 12 mars 1971, l'armée présenta un ultimatum imposant au gouvernement du Parti de la Justice de démissionner en l'accusant d'être responsable de la situation anarchique et déclara le but de faire former un « gouvernement fort et fiable »³⁴¹. Or, contrairement à l'attente des militaires, cet ultimatum marqua l'émergence d'une crise gouvernementale qui devint de plus en plus grave tout au long des années 1970. Avant d'aborder les raisons qui ont conduit à cette crise de représentation, il faut chercher à saisir une autre différence, cette fois-ci, en matière de logique d'intervention. Tanel Demirel s'interroge sur ce changement de logique qu'il décrit ainsi : « ... la bureaucratie militaro-civile, laissant de côté ses initiatives visant la modernisation et la construction d'une légitimité basée sur l'objectif de faire accéder le pays au niveau des civilisations contemporaines, se déplaça vers une nouvelle position défensive qui met en avant la lutte contre le désordre créé par les mouvements communistes qui menace l'État républicain. Ce qui était en danger n'était plus la mission modernisatrice/civilisatrice de l'État, mais son existence et sa survie mêmes. » L'auteur note que cette nouvelle tendance de la bureaucratie militaro-civile offrit une opportunité pour adoucir les tensions existantes entre « l'État » et les milieux de droite permettant à ces milieux d'infiltrer l'administration étatique.³⁴²

Dans la figure 2, après une première vague de mutations et nominations qui suivit l'ultimatum du 12 mars 1971, le ralentissement du rythme de renouvellement des préfets dans la première moitié des années 1970 peut attirer notre attention. Dans cette période, il s'est agi d'une véritable crise de gouvernabilité jusqu'à l'arrivée au pouvoir des

³⁴¹ Nous renvoyons ici à l'article 2 du texte de l'ultimatum du 12 mars 1971.

³⁴² Tanel Demirel, « 1946 – 1980 Döneminde "Sol" ve "Sağ" » ["Gauche" et "droite" durant la période de 1946 à 1980], *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce, Vol. 9 – Dönemler ve Zihniyetler*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2009, p. 441.

gouvernements de « Front nationaliste » (*Milliyetçi Cephe*) sous le leadership de Demirel.

Dans un premier temps, les militaires tentèrent de surmonter la crise de gouvernabilité par la nomination d'un Premier ministre neutre en la personne de Nihat Erim, professeur de droit public et ancien député du CHP, qui avait accepté de démissionner de son parti pour former un gouvernement de technocrates. Toutefois, ce premier gouvernement s'est disloqué par de nombreuses démissions en raison de son important soutien accordé au camp conservateur. Cette tentative fut suivie par le second gouvernement Erim qui, lui aussi, a fait rapidement faillite. Après plusieurs tentatives sans succès, Ferit Melen, ancien sénateur dissident du CHP et l'un des fondateurs du Parti républicain de Confiance, réussit enfin à former le gouvernement le 22 mai 1972, ce qui n'a pourtant fait qu'aggraver la situation dominée par une sourde polarisation qui s'est manifestée lors du vote à l'Assemblée nationale pour élire le 6^{ème} Président de la République. La démission du gouvernement Melen fut suivi par un autre, intérimaire, formé par Naim Talu, ancien président de la banque centrale et ministre de commerce des gouvernements Erim, qui mena le pays aux élections législatives du 14 octobre 1973.

Au sortir des élections de 1973, la composition du Parlement n'était plus de nature à permettre la formation de gouvernements majoritaires. Les péripéties politiques qui suivirent les élections relatent la gravité de la crise. Du 30 octobre 1973 au 7 février 1974, la Turquie est restée sans gouvernement. Pendant cette période, les présidents des deux partis majeurs, à savoir Bülent Ecevit et Süleyman Demirel respectivement à la tête du CHP et de l'AP, ont tenté en vain différentes formules de coalition qui sont restées sans succès. Même le Premier ministre intérimaire Naim Talu chargé par le Président de la République de mener le pays aux élections anticipées a fini par démissionner sans y aboutir. Enfin, poussé par les mauvais résultats des élections partielles organisée entretemps, le MSP de Necmettin Erbakan a accepté de former le gouvernement avec le CHP, mais cette coalition « contre nature » n'a été possible que grâce à de multiples concessions de la part du grand partenaire en faveur du MSP qui a obtenu plusieurs

ministères clés dont celui de l'Intérieur. Ce gouvernement n'allait, cependant, durer que 7 mois et allait laisser la place à une série de gouvernements baptisés « Gouvernements de Front nationaliste » en raison du nationalisme qui fut le dénominateur commun des partenaires de coalition. Dans cette période marquée par l'une des plus longues crises gouvernementales qu'a connu la Turquie, le nombre des nominations pour les gouvernements de Naim Talu (15 avril 1973 - 26 janvier 1974) et de Bülent Ecevit (26 janvier 1974 - 17 novembre 1974) méritent l'attention (voir la figure 5.2). Ceci est un bon indicateur du fait que le système politique se trouve complètement paralysé malgré l'existence des gouvernements éphémères.

Les nominations à caractère politique dans l'administration publique ont commencé à s'intensifier sous la coalition CHP-MSP de 1974 et ont continué sans perdre de leur vitesse sous les gouvernements de Front nationaliste³⁴³. L'un des domaines les plus affectés par ces vagues de suspensions/nominations/mutations a été celui des postes de préfets³⁴⁴. Dans cette logique, la volonté de mettre la main sur le ministère de l'Intérieur

³⁴³ Les 4^e et 5^e gouvernements Demirel sont connus sous le nom du I^{er} et IInd gouvernements de Front nationaliste. Quant au 6^e gouvernement Demirel, il a été formé comme un gouvernement minoritaire avec l'appui externe des autres composantes du Front nationaliste et il n'a pas été aussi efficace concernant les nominations que les gouvernements précédents.

³⁴⁴ Bülent Ardanıç, Turgay Ergun, *op.cit.*, 1980, pp. 9-10. Dans les procès-verbaux de la réunion du Sénat du 4 février 1976, nous pouvons lire les critiques adressées au gouvernement. À cette critique, Necmettin Erbakan qui était à l'époque vice-Premier ministre du 1^{er} gouvernement de Front nationaliste, mais aussi président du Parti du Salut national qui détenait le ministère de l'Intérieur, répond : « À aucun moment de l'histoire de la République, il n'y a eu autant de nominations de préfets que sous le gouvernement de Front nationaliste. Sur les 67 préfets départementaux, 44 [le chiffre correct semble être 41 selon notre propre recherche] ont été affectés hors cadre à l'administration centrale ; [...] 23 ont été mutés, seuls 3 préfets ont gardé leur poste. Par la suite, l'un d'entre eux a été lui aussi affecté à l'administration centrale. [...] une partie des préfets affectés à l'administration centrale [...] ont saisi le Conseil d'État. 6 préfets ont obtenu un sursis de l'exécution [...] à ce jour, ces décisions [de sursis de l'exécution] ne sont toujours pas mises en application et la réponse du Bureau du Premier ministre à l'adresse du Conseil d'État est au plus haut point intéressant, elle est contraire à notre législation. En résumé, il y est clairement exprimé qu'il s'agit d'une préférence politique. » À cette critique, le vice-Premier ministre Erbakan répond : « Je dois tout de suite préciser que, [...] des nominations d'une telle envergure ne sont pas une première dans l'histoire de la République. Les nominations d'il y a cinq ans étaient nettement plus importantes et extensives qu'aujourd'hui. [...] En tant que gouvernement, nous nous sommes conformés aux demandes de nos préfets, nous avons pris en considération leurs demandes et nous avons effectué l'une des grandes opérations de mutation qui se répètent en moyenne tous les cinq ans. Nous rencontrons nos préfets qui ont pris leur fonction lors de nos visites, ils apprécient grandement ce changement. Ils poursuivent leur travail toujours avec le même amour et le même effort ». *Cumhuriyet Senatosu*, B : 32, 04.02.1976, O : 1, pp.

a toujours été un sujet de débat des plus vifs entre les partenaires de coalition³⁴⁵. En effet, l'une des caractéristiques intéressantes de cette période fut le transfert fréquent d'un partenaire de coalition à l'autre aussi bien du ministère de l'Intérieur que d'autres ministères et institutions qui offrent des opportunités clientélistes ou concernent des domaines stratégiques comme la sécurité nationale ou l'éducation nationale.

Le coup d'État du 12 septembre 1980, beaucoup plus brutal et déstructurant que les précédentes interventions militaires, fut réalisé, comme l'affirme Hamit Bozarslan, « en situation d'ingouvernabilité aggravée par la violence et la crise économique, que d'aucuns estiment insurmontable dans un cadre démocratique³⁴⁶ » et a visé à « restructurer l'État, avec toutes ses institutions, mais aussi 'sa' société » en interdisant tous les partis politiques, les syndicats et associations, surtout de gauche, et en privant leurs dirigeants de leurs droits civiques avec un bilan très lourd du point de vue des actes répressifs³⁴⁷. Ce qui nous intéresse ici, est plutôt la raison qui sous-tend la dissolution de tous les partis politiques et l'interdiction de politique qui devait s'appliquer pendant dix ans à tous les dirigeants de haut niveau des partis politiques dissous par un article provisoire de la Constitution de 1982. Il nous semble que ce furent la volonté des militaires « de créer un modèle étatique qui leur permettrait de contrôler la vie politique d'une manière permanente, de façon à ce qu'il n'y ait plus jamais besoin d'une intervention » d'une part, et d'autre part « de créer une rupture momentanée du système politico-représentatif afin de permettre l'émergence d'une nouvelle élite politique et éliminer les anciens clivages.³⁴⁸ »

320-321. Pour le décret de nominations extensives en question, voir Journal officiel, n° 15296, 15.07.1975 : <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/15296.pdf>.

³⁴⁵ Pour un exemple des négociations autour du partage des ministères lors de la formation de la coalition CHP-MSP et des débats autour de l'attribution du ministère de l'Intérieur au MSP en particulier, cf. « İçişleri Bakanlığı MSP'ye Nasıl Verildi ? » [Comment le ministère de l'Intérieur fut attribué au MSP ?], *Milliyet*, 15.01.1974, p.14.

³⁴⁶ Hamit Bozarslan, *op.cit.*, 2013, p.389; Pour illustrer la situation d'ingouvernabilité dont il est question, il suffit de rappeler le fait que la division et la polarisation des partis politiques ont empêché l'élection du Président de la République pendant plus de six mois après la fin du mandat de Fahri Koruturk le 6 avril 1980.

³⁴⁷ *Ibid.*, p.369.

³⁴⁸ Esra Atuk, *Les partis de « Vision nationale » : des partis « Janus » dans le système politique turc*, Thèse de doctorat préparée sous la direction de Pierre Bréchon, Université Pierre Mendès France

La junte militaire prit des mesures afin de contrôler tant la société que les fonctionnaires sous un « régime sécuritaire qui tient à la relation entre le politique institutionnel et le champ sécuritaire » sans prétendre « interrompre ou manipuler les procédures institutionnelles » en s'appuyant sur une « méta-idéologie sécuritaire »³⁴⁹. Dans cette quête de sécurité et de contrôle, elle a aussi assigné un rôle aux autorités administratives. Le discours du Ministre de l'Intérieur de l'époque destiné au 27 préfets nommés après le coup d'État en est une belle illustration : « L'État est auprès de vous avec tous ses moyens et sa force qui peut devenir dévastatrice [lorsque les conditions l'exigent]. Vous vous êtes débarrassés des facteurs politiques, de l'intervention de toute personne comme toute classe [particulière]. À condition de mobiliser votre pouvoir créateur, d'obtenir le soutien de nos citoyens et de persévérer [dans votre travail], vous deviendrez vous-mêmes un Ahmet Cevdet Paşa, Kazım Dirik, Lütfi Kırdar, Haşim İşcan, Nevzat Tandoğan, etc. Comme ces grands préfets, vous laisserez vous aussi votre trace et vos œuvres, vous ferez souvenir de vous. Vous devez connaître ce que nous essayons de sauver, contre qui nous luttons et la nécessité pour nous d'être, non pas sur la défensive, mais sur l'offensive. [...] Dans l'administration, il existe encore des éléments néfastes, indésirables, voire militants, qui se terrent et guettent une occasion. Gagnez-les à la cause ou chassez-les de l'organisation.³⁵⁰ » Pendant cette période, nombre de préfets ont été suspendus, ceux considérés comme indésirables ont été mis à la retraite d'office. L'effort de structuration de l'institution préfectorale s'est mêlé de l'effort de restructuration de la société par le truchement des préfets. Cette quête peut expliquer la

(Grenoble), 2009, pp.80-81. Le général Kenan Evren justifiait la loi sur la dissolution de tous les partis politiques par les phrases suivantes : « Un système démocratique parlementaire basé sur les partis politiques sera, certes, établi en Turquie. Mais ce ne sera pas avec les mêmes partis, parce qu'une démocratie fondée sur les partis qui ont conduit le pays aux jours précédant le 12 septembre serait condamnée à s'écrouler comme s'écroulerait un immeuble bâti avec les décombres d'un immeuble déjà écroulé. » *Cumhuriyet Ansiklopedisi* (1923-2000), t. 4 : 1981-2000, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2002, p. 10, cité par Esra Atuk, *ibid.*, p. 80.

³⁴⁹ Gilles Dorronsoro, « Introduction : Mobilisations et régime sécuritaire », in Dorronsoro, Gilles (dir.), *La Turquie conteste. Mobilisations sociales et régime sécuritaire*, Paris, éditions CNRS, 2005, pp. 22-23.

³⁵⁰ « İçişleri Bakanı : "Bugün, vatandaşın özlediği şekilde hizmet vermenin zamanıdır". » [Le ministre de l'Intérieur : « Il est, aujourd'hui, temps de fournir les services tant attendus par nos citoyens ».], *Milliyet*, 25.10.1980, p.7

densité des nominations au début de la période. Par la suite, la répression de la concurrence partisane et l'aisance relative des gouvernements ANAP du fait d'être majoritaire au Parlement semble avoir atténué cette tendance.

Le 12 septembre représente donc une rupture majeure dans l'histoire républicaine. Dans ce contexte, le jeu électoral a aussi été modifié de manière assez radicale en introduisant un seuil électoral de 10 % au niveau national. Les années antérieures avaient été marquées par les gouvernements minoritaires et les alliances partisanes fragiles, sujettes à des crises gouvernementales imprévisibles (souvent provoquées par l'absence de cohérence idéologique entre les partenaires) ; les négociations impitoyables autour du vote de confiance avaient rendu les scissions ou les transfuges de députés une pratique banalisée du jeu politique : les militaires avaient donc jugé raisonnable de prendre des mesures afin d'éviter de nouvelles crises. L'introduction du nouveau mode de scrutin proportionnel renforcé par un système de seuil aux niveaux national et local³⁵¹ visait à la fois à rétablir la stabilité gouvernementale et à empêcher les partis politiques minoritaires, particulièrement ceux de gauche, d'être représentés au Parlement.

Après une période de gouvernement militaire, la Turquie fut gouvernée par le Parti de la Mère-Patrie (ANAP) jusqu'à la fin de la décennie 1980. Cette période marquée par le personnage de Turgut Özal³⁵², est définie comme une période de « faible intensité

³⁵¹ La loi électorale du juin 1983 avait effectivement introduit un système de double seuil : le premier, au niveau national, était fixé à 10% des suffrages exprimés ; le second, au niveau des circonscriptions, était calculé à partir du quotient électoral. Le premier seuil est encore en vigueur et a profité à la plupart des gouvernements qui se sont succédés au pouvoir depuis 1983 pour éliminer certains adversaires, tandis que le second fut supprimé en 1995 par une décision de la Cour constitutionnelle.

³⁵² Le rôle de sous-Secrétaire au bureau du Premier ministre assumé par Turgut Özal dans les mois précédant le coup d'État, fut essentiel pour la préparation des mesures économiques du gouvernement Demirel (mesures communément connu sous le nom de « décisions du 24 janvier ») qui imposèrent une libéralisation totale de l'économie et constituèrent plus tard la vision économique de la junte militaire. Lors du gouvernement de Bülend Ulusu sous tutelle militaire, Turgut Özal devint vice-Premier ministre chargé des affaires économiques. Puis, il démissionna et fonda l'ANAP. Il domina la vie politique d'abord en tant que Premier ministre (du 13 décembre 1983 au 31 octobre 1989), et par la suite, en tant que Président de la République, poste auquel il fut élu à la fin du mandat de Kenan Evren par la majorité parlementaire de son parti et qu'il occupa du 9 novembre 1989 jusqu'à sa mort, le 17 avril 1993.

politique ³⁵³», caractérisée par un libéralisme économique inédit, une autonomisation relative de la société civile par rapport à l'État et la dépolitisation des masses. Cependant, vers la fin des années 1980, l'hégémonie de l'ANAP s'est vue défiée³⁵⁴ et contestée en grande partie à cause d'une crise du régime d'accumulation qui remet en question le compromis entre l'État et le marché, et par le réveil des mouvements de classe ouvrière³⁵⁵. Le projet hégémonique de l'ANAP perdit d'abord le soutien de la grande bourgeoisie ; une vague de grèves et de manifestation entre 1989 et 1991 (plus connue sous le nom de « manifestations de printemps ») qui se déclencha par la mobilisation des travailleurs du secteur public et atteignit son paroxysme par les manifestations des mineurs de Zonguldak, sonna le glas de cette hégémonie.

Le fait marquant de cette période en ce qui concerne les nominations de préfets est le décalage entre le nombre de nominations sous les deux Premier ministres qui ont succédé à Özal. Dans la figure 5.2, nous pouvons observer le faible nombre de nominations (16 au total) sous le gouvernement Akbulut qui a pourtant duré 19 mois, tandis que son successeur Yılmaz a effectué 55 nominations en 5 mois. Les deux hommes appartenaient au même parti politique, l'ANAP. Par contre, alors qu'Akbulut était un Premier ministre désigné en personne par Özal lui-même après son élection à la présidence de la République, Yılmaz avait formé son gouvernement après avoir remporté les élections pour la présidence de son parti face à Akbulut. Il semble que, malgré le conflit qui l'avait opposé à son mentor Özal avant cette victoire au sein du parti, Yılmaz avait adopté les mêmes méthodes afin d'asseoir son emprise aussi bien sur l'appareil interne de l'ANAP que sur les décisions politico-administratives concernant le fonctionnement de l'appareil étatique³⁵⁶.

³⁵³ Suavi Aydın et Yüksel Taşkın, *1960'tan Günümüze Türkiye Tarihi* [L'histoire de la Turquie de 1960 à nos jours], İstanbul, İletişim, 2014, pp. 345-349.

³⁵⁴ Le score réalisé par l'ANAP aux élections législatives successives en témoigne : 45,1 % en 1983, 36,3 % en 1987 et 24 % en 1991.

³⁵⁵ İsmet Akça, « 1980'lerden bugüne Türkiye'de Siyaset ve Hegemonya : Bir Çerçeve Denemesi » [Politique et hégémonie en Turquie de 1980 à nos jours : esquisse d'un cadre d'analyse], *İktisat Dergisi*, n° 515, 2011, pp. 25-36.

³⁵⁶ Dans les chroniques des quotidiens de l'époque, il était souvent question de la « dégradation du fonctionnement de l'appareil étatique » pendant les gouvernements ANAP. Notamment le chroniqueur

Cette période se termina par l'arrivée au pouvoir de Demirel, à la tête d'un gouvernement de coalition formé par le Parti de la Juste Voie (*Doğru Yol Partisi*, DYP) et le Parti Social-démocrate populaire (*Sosyaldemokrat Halkçı Parti*, SHP), comme conséquence des élections de 1991³⁵⁷. L'instabilité politique qui, comme nous l'avons déjà précisé, caractérisa la période de 1991 à 2002, devint chronique par « le retour des anciens caciques d'avant 1980 : Demirel, Erbakan, Ecevit et Türkeş.³⁵⁸ » Ainsi, une nouvelle ère de coalitions gouvernementales s'ouvrit pour la Turquie. Juste après l'arrivée au pouvoir de la coalition DYP-SHP, contrairement aux attentes populaires³⁵⁹, une idéologie sécuritaire s'appuyant sur un discours sur les « ennemis de l'intérieur » (notamment le mouvement kurde et l'islamisme politique, mais aussi les extrémismes de gauche) s'installa au centre du jeu politique en Turquie. Dans ce

Orhan Tokatlı mentionnait « un changement de style » ressenti surtout dans les nominations de préfets et d'ambassadeurs : « Depuis 1983, il est considéré tout à fait normal que les préfets apprennent les départements auxquels ils sont affectés par la télé tout comme les ministres qui entendent sur la chaîne publique leur nomination sans que personne ne leur ait demandé leur avis. » Orhan Tokatlı, « Bozulan devlet çarkı » [L'appareil étatique dégradé], *Milliyet*, 21.08.1991, p.12. Concernant ladite dégradation, une pratique souvent mentionnée était la « méthode du décret vierge ». Un autre chroniqueur relatait les informations suivantes à propos de ce qu'il qualifiait comme « la première grande opération » de Mesut Yılmaz concernant la mutation de 55 préfets sur laquelle Yılmaz semble s'être convenu avec Turgut Özal : « Aucun ministre n'est au courant de la nomination de 55 préfets. Parce que les ministres signent des décrets vierges. Mesut Yılmaz use de cette méthode de décret vierge tout comme Özal avant lui. [...] Pendant la réunion du Conseil des ministres, le Premier ministre Yılmaz annonce à ses collègues qu'il "prépare un décret sur les préfets". Puis il ajoute : "Je souhaite que ce décret reste confidentiel, donc je vais utiliser le décret vierge qui sera maintenant soumis à la signature pour les nominations de préfets". Il utilise donc la méthode d'Özal, mais explique au préalable dans quel but il utilisera le décret, c'est la seule différence !... », Yalçın Doğan, « Boş kararnameyle vali atamak » [Nommer des préfets par décret vierge], *Milliyet*, 6.8.1991, p.13. Notons aussi qu'après les élections législatives de 1991, au moment du transfert du pouvoir au gouvernement de coalition DYP-SHP, la presse avait largement commenté sur les plaintes à propos du noyautage de l'époque d'ANAP et mentionné un grand « nettoyage » dans la bureaucratie qui se préparait. Sur les bureaucrates qui seraient démis de leur fonction pour avoir été trop proche du gouvernement ANAP, voir « Başarılı olanlar kalacak » [Seuls ceux qui sont performants resteront], *Milliyet*, 13.11.1991, p.5

³⁵⁷ Süleyman Demirel était revenu à la tête du DYP après un référendum organisé le 6 septembre 1987 sur la levée de l'interdiction empêchant les dirigeants politiques d'exercer toute activité politique.

³⁵⁸ Hamit Bozarslan, *ibid.*, 2013, p. 373.

³⁵⁹ Selon Aydın et Taşkın, ces deux partis symbolisant deux pôles de la « guerre froide » ont créé de grandes attentes au sein de la population en formant une coalition autour des promesses sur les enjeux sociaux comme la démocratisation de la scène politique et l'avènement de l'État-providence, mais ils s'en sont éloignés très-vite. Les auteurs l'interprètent comme la raison principale du rejet de ces partis par les électeurs qui se sont peu à peu orientés vers les autres alternatives, notamment islamistes. Suavi Aydın et Yüksel Taşkın, *ibid.*, 2014, p. 384.

contexte sécuritaire, les revendications identitaires des masses kurdes ou conservatrices islamiques se sont exacerbées. L'incapacité des partis de centre-droit et de centre-gauche à politiser les problèmes identitaires a produit et approfondi leur propre crise d'hégémonie et de représentation³⁶⁰. Le positionnement des partis de centre dont le rôle s'est limité à être le garant du régime a favorisé les partis identitaires (notamment les islamistes dans les métropoles) dans le jeu électoral, mais les menaces permanentes de dissolution qu'ils ont provoquées par des actes ou paroles excessives sont devenues le lot de ces derniers. Les années 1990 furent marquées par les dissolutions de partis politiques³⁶¹, la faiblesse des gouvernements, et surtout, par la militarisation de la question kurde et la radicalisation de l'islam politique. Dans ce contexte excessivement conflictuel, la volonté d'installer ses militants aux postes administratifs des partis gouvernants s'accompagna toujours de vifs débats et se confrontèrent à des résistances internes et externes au gouvernement. Ces frictions ne cessèrent de susciter des polémiques et des débats sur les nominations des préfets en quête de compromis autour de « Monsieur le Préfet » des coalitions³⁶².

L'arrivée au pouvoir de l'AKP en 2002 marque le début d'une nouvelle ère où le régime partisan de la Turquie évolue vers un système de « parti prédominant »³⁶³. Libéral communautariste et/ou néo-libéral populiste, l'AKP apparaît comme une opportunité de

³⁶⁰ İsmet Akça, *op.cit.*, 2011. Akça, interprète l'intervention militaire du 28 février en 1997 qui visait ouvertement le grand partenaire du gouvernement en place, le Parti de la Prospérité (*Refah Partisi* [RP]) qui réclamait officiellement de l'idéologie islamique, comme une intervention ayant pour but de recomposer le champ politique autour des partis de centre face à la montée de l'islam politique.

³⁶¹ Les procès de dissolution entamés auprès de la Cour constitutionnelle par les procureurs généraux de la République visaient toujours les partis islamistes de la famille « Vision nationale », les partis kurdes et les partis d'extrême-gauche considérés comme des menaces au régime. De 1991 à 2001, 17 partis ont été dissous dont deux islamistes, quatre kurdes et six d'extrême-gauche, les autres dissolutions ayant des raisons techniques comme l'absence de participation consécutive aux élections législatives.

³⁶² Pour ne donner qu'un exemple explicatif, voir les négociations infinies qui retardèrent le décret de nomination des préfets, en 1995, lors du 50^e gouvernement de coalition entre DYP et SHP. « Koalisyonun Vali Bey'i » [« Monsieur le Préfet de la coalition »], *Milliyet*, 26.04.1995, p.5. Nous reviendrons plus longuement sur ce sujet dans la section suivante de ce chapitre.

³⁶³ Ali Çarkoğlu mobilise le concept de « parti prédominant » développé par Sartori (Cf. Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 252), pour identifier le cas de la Turquie autour des victoires électorales consécutives remportées par l'AKP. Voir Ali Çarkoğlu, « Turkey's 2011 General Elections : Towards a Dominant Party System ? », *Insight Turkey*, vol. 13, n° 3, 2011, pp. 43-62 ; Ali Çarkoğlu et Kerem Yıldırım, « Election Storm in Turkey : What do the Results of June and November 2015 Elections Tell Us ? », *Insight Turkey*, vol. 17, n° 4, 2015, pp. 57-79.

renouer les liens distendus entre le peuple et ses représentants politiques et de rétablir l'hégémonie de la classe dominante après la transition des années 1990.³⁶⁴ Dans les années 1990, aussi bien les partis politiques traditionnels de centre-gauche ou de centre-droit que les partis de « Vision nationale » furent largement discrédités et perdirent leur emprise sur l'opinion, ne sachant plus répondre à ses attentes en pleine crise économique. L'AKP a profité de cette désaffection du peuple envers les partis politiques traditionnels et est apparu comme une alternative capable de maintenir l'hégémonie de la classe dominante, en ramenant le peuple dans le giron du projet néo-libéral de la classe dominante, au travers d'un nouveau discours et en usant de nouvelles méthodes et de nouveaux mécanismes.

Suivant cette approche, certains intellectuels libéraux ou de la gauche libérale ont interprété la victoire de l'AKP comme la victoire de la périphérie contre le centre, de la société contre l'État. Ce modèle centre/périphérie a été réinterprété dans le cas de l'AKP et quelques variantes conceptuelles sont apparues lors de ce processus de réinterprétation. Alors que certains intellectuels considéraient la victoire de l'AKP comme la phase finale de la lutte pour le pouvoir entre la bourgeoisie et l'État turc (comprenant principalement les bureaucraties civile et militaire)³⁶⁵, d'autres l'ont vu comme « la socialisation du centre politique ».³⁶⁶ Il est vrai que l'AKP présente une posture anti-étatique tant par son hostilité envers l'élite républicaine étatiste que par son aspiration néo-libérale qui veut que l'État joue un rôle minimal dans l'économie. Néanmoins, cette approche selon laquelle l'AKP serait le représentant de la société civile contre l'État conçoit à la fois l'État et la société civile comme des entités unifiées, laissant de côté les contradictions et les rivalités internes de ces deux corps. Ainsi, en interprétant les tensions entre l'AKP et certaines strates de la bureaucratie comme une rivalité entre le centre et la périphérie, cette approche confère à la société et à l'État des

³⁶⁴ Cf. A. Raşit Kaya, *İktidar Yumağı : Medya-Sermaye-Devlet* [Le maillage de pouvoir : Médias-capital-État], Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2009.

³⁶⁵ Voir l'interview accordé par Ömer Laçiner et publié dans *Birgün* le 14 septembre 2007. [En ligne]. URL : <http://www.birikimdergisi.com/birikim/makale.aspx?mid=316>

³⁶⁶ M. Hakan Yavuz, *Islamic Political Identity*, New York, Oxford University Press, 2003, p. 257.

tendances politiques et des caractéristiques particulières, comme si l'on était en présence de deux entités parfaitement homogènes.

Après avoir obtenu la confiance de l'Assemblée, le gouvernement AKP a entamé une opération d'envergure concernant les nominations dans la fonction publique. Le changement de paradigme politique incarné par l'AKP au pouvoir, constituait en effet le dernier exemple de la tension accumulée entre les espaces bureaucratique et politique. L'une des preuves concrètes de cette tension a été fournie par le Président de la République de l'époque, Ahmet Necdet Sezer, à travers le droit de veto qu'il a souvent utilisé contre les décisions de nomination/suspension au sein de la bureaucratie étatique et des lois ou décrets visant à modifier la structure et le fonctionnement de l'appareil bureaucratique émanant du gouvernement.³⁶⁷ Afin de pouvoir contourner ces vetos, le gouvernement a procédé à des nominations par intérim pour plusieurs postes et fonctions. A partir de 2007, avec l'élection à la présidence de la République d'Abdullah Gül, ancien Premier ministre, l'AKP a obtenu une compétence discrétionnaire absolue en matière du noyautage au sein de la bureaucratie. Ce pouvoir a généré un débat dans l'opinion publique autour du clivage « préfet d'État / préfet d'AKP ». L'opposition critiquait cette situation en évoquant la politisation des préfets qu'elle considérait de plus en plus partisans de l'AKP, tandis que les milieux proches du gouvernement l'interprétaient comme l'avènement d'une nouvelle génération de préfets moins élitiste et plus proche du peuple conformément au caractère du gouvernement AKP qui se distinguait lui aussi par des discours et pratiques anti-élitistes.³⁶⁸

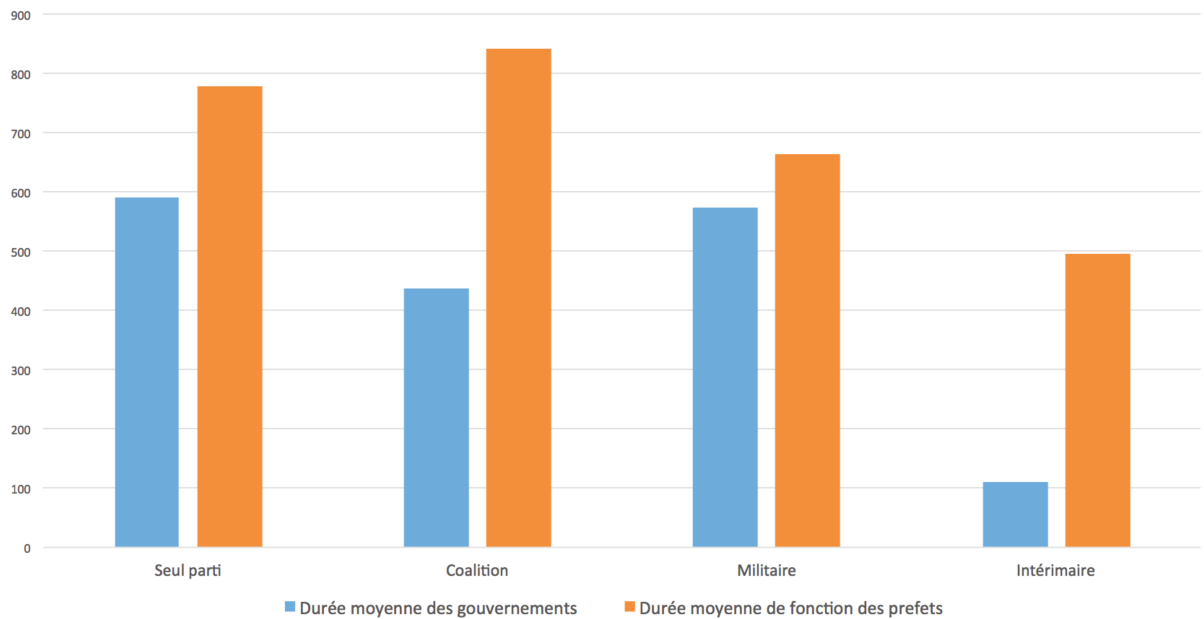
³⁶⁷ Pendant sa présidence, Sezer a utilisé son droit de veto pour 62 lois ainsi que pour 18 nominations décidées par le Conseil des ministres et 447 autres prévues d'être réalisées par décret tripartite (signé par le ministre de l'Intérieur et le Premier ministre et approuvé par le président de la République). « Veto rekoru Sezer'de » [Sezer détient le record de vetos], *Yeni Şafak*, 03.01.2007, <http://www.yenisafak.com/politika/veto-rekoru-sezerde-22621>.

³⁶⁸ À ce sujet, un magazine conservateur alors proche du gouvernement a consacré un dossier entier au passage à un nouveau type de préfet issu directement du peuple et jouissant de sa position au sein du peuple, dossier qui évoquait l'abandon du profil d'homme d'État autoritaire et élitiste, et qui était richement illustré par des témoignages de préfets appartenant à cette nouvelle génération. Les éditeurs du magazine avaient, d'ailleurs, opté pour un jeu de mots dans le titre du dossier en remplaçant en Turc l'expression « préfets d'exception » par « préfets du peuple », les deux mots étant presque homonymes à une lettre près. « Olağanüstü "Halk" Valileri » [Les préfets d'exception du "Peuple"], *Aksiyon Dergisi*,

3.2.3 Le rythme de la valse des préfets au regard des formules gouvernementales

Il est important de comprendre s'il existe un rapport entre la fragilité du champ politique et l'autonomie relative du champ bureaucratique en considération de ce que nous avons présenté jusque-là. L'évolution des durées moyennes de mandat sur différentes périodes nous a montré que la survie du préfet en poste est relativement plus longue par rapport à celle du gouvernement dans les périodes où la stabilité politique est plus faible (Figure 1). Nous en sommes venus à nous poser les questions suivantes : existe-t-il un rapport entre l'instabilité politique et la stabilité des préfets ? Est-ce que cela s'explique par les caractères composites et instables des coalitions ?

Figure 3 : La survie des gouvernements et des préfets selon les types de gouvernement



15.02.2010. (Le magazine *Aksiyon* publié par les milieux gulénistes a été fermé en vertu du décret-loi n° 668 promulgué dans le cadre de l'état d'exception déclaré le 21 juillet 2016.)

Pour tenter de répondre à ces questions et d'interpréter la longévité relative de la durée de fonction des préfets vis-à-vis des gouvernements fragiles et instables, nous pouvons recalculer la durée moyenne en poste des préfets selon la formule du gouvernement qui les nomme. Ce calcul présenté dans la figure 3 nous montre que la durée de présence en poste des préfets est plus longue dans les périodes des gouvernements de coalitions. Même s'il semble hasardeux de présumer de manière définitive l'existence d'une corrélation entre l'affaiblissement du pouvoir central et le renforcement des représentants territoriaux du pouvoir central, notamment des préfets, on trouve dans les quotidiens de l'époque de nombreuses traces d'une perte du pouvoir discrétionnaire partagé entre les partis membres de ces coalitions. Le problème du partage des corps préfectoraux au sein des membres du gouvernement est devenu de plus en plus un problème majeur pour toutes les périodes qui ont été le théâtre des gouvernements de coalition, surtout les années 1970 et 1990.

Au début des années 1990, un événement survenu sous le gouvernement de coalition entre conservateurs et sociaux-démocrates³⁶⁹ nous expose clairement cette question de l'époque. Uluç Gürkan, député du parti social-démocrate populaire (SHP), accuse le grand partenaire du gouvernement de coalition (DYP) de « clientélisme » et de tentatives de noyautage dans les postes administratifs stratégiques, mais aussi la direction de son parti de ne pas résister aux pressions et d'agir contre les principes sociaux démocrates³⁷⁰. Il base sa critique sur un décret portant sur la nomination des préfets et prétend que les préfets et les inspecteurs de la période de la junte militaire du 12 septembre (comme Ertuğrul Ersoy, Kuru Engin, Erol Zihni Gürsoy, Kamil Demircioğlu, Fethi Tunç, Neşet Kanyılmaz, Erdal Aksoy, Yücel Özbilgin) sont (ré)affectés aux postes de préfet sur la quote-part du SHP. Les deux objections fondamentales qu'il formule pour souligner l'impuissance de son propre parti en tant que partenaire de la coalition sont les

³⁶⁹ Il s'agit du 49^{ème} gouvernement formé par le Parti de la Juste Voie (*Doğru Yol Partisi [DYP]*) et le Parti social-démocrate populaire (*Sosyaldemokrat Halkçı Parti [SHP]*) qui est resté au pouvoir entre le 20 novembre 1991 et le 16 mai 1993, et dont le Premier ministre était Süleyman Demirel.

³⁷⁰ « SHP, "12 Eylülcüler"i Vali Yaptı » [SHP a fait des "hommes du 12 septembre" des préfets], *Cumhuriyet*, 13 février 1992, p. 5.

suivantes : premièrement, tant s'en faut que le SHP a fait tout pour empêcher le noyautage religieux dans le ministère de l'Intérieur, au contraire il y consente (Gürkan donne ici spécifiquement les noms de Bekir Aksoy et Ziyaeddin Akbulut) ; deuxièmement, le positionnement du SHP sur la question kurde est aussi problématique. C'est ce que suggère Gürkan, quand il affirme que « ... on a promis une démocratisation au Sud-Est de la Turquie. Pour faire le nécessaire, les préfets devraient être des démocrates, voire même des sociaux-démocrates qui pourraient assurer que le vent de démocratie puisse souffler sur cette région. Cependant cela n'a jamais été pris en compte. Ainsi encore, plus dramatiquement, Ünal Erkan, l'ancien directeur général de la police nationale, a été nommé préfet à la préfecture de l'état d'exception (OHAL) et Naci Parmaksız, l'ancien chef départemental de la Police, est nommé préfet à la préfecture de Siirt qui est pourtant un département très sensible ».

D'une part, le discours que tient Uluç Gürkan sur ce sujet déchiffre explicitement l'existence des « quotes-parts de chaque parti » et du clientélisme dans les gouvernements de coalition. D'autre part, la question de la répartition des sièges et des postes entre partis semble être non seulement au cœur de nombreuses tensions interpartites, mais aussi intrapartites. Ainsi, un autre extrait d'un chroniqueur politique connu de l'époque résume la difficulté de s'entendre sur les nominations des préfets au sein des gouvernements de coalition et rapporte l'ambiance des coulisses de la coalition ANAYOL (53^e gouvernement formé par l'ANAP et le DYP entre le 6 mars et le 28 juin 1996) qu'illustre bien la légitimation interne de l'adoption des stratégies conflictuelles entre les partenaires :

« Les nominations ont été discutées au Conseil d'administration général (*Genel İdare Kurulu*) du DYP. Cependant, la question aurait dû être résolue avant d'arriver 'là'. Puisqu'elle y est arrivée, il était inévitable qu'elle devienne plus compliquée. Parce que, dorénavant, les mécanismes internes de l'ANAP s'en mêleraient. Les dirigeants des deux partis se raidiraient. L'opinion 'exprimée' dans le Conseil d'administration

général était la suivante : "ANAP veut changer le préfet que nous avons nommé. Quand 'l'office du Premier ministre' va passer au DYP dans 9 mois, le ministère de l'Intérieur va toujours rester à l'ANAP. Et alors, nous ne pourrons pas changer les préfets. Donc les préfets qui sont nommés par l'ANAP vont rester à l'office pendant longtemps... Alors, faisons-en 'nos préfets'." C'était l'opinion de plusieurs personnes, et non pas d'une seule. Et une opinion qui n'était contestée par personne dans le Conseil d'administration général. »³⁷¹

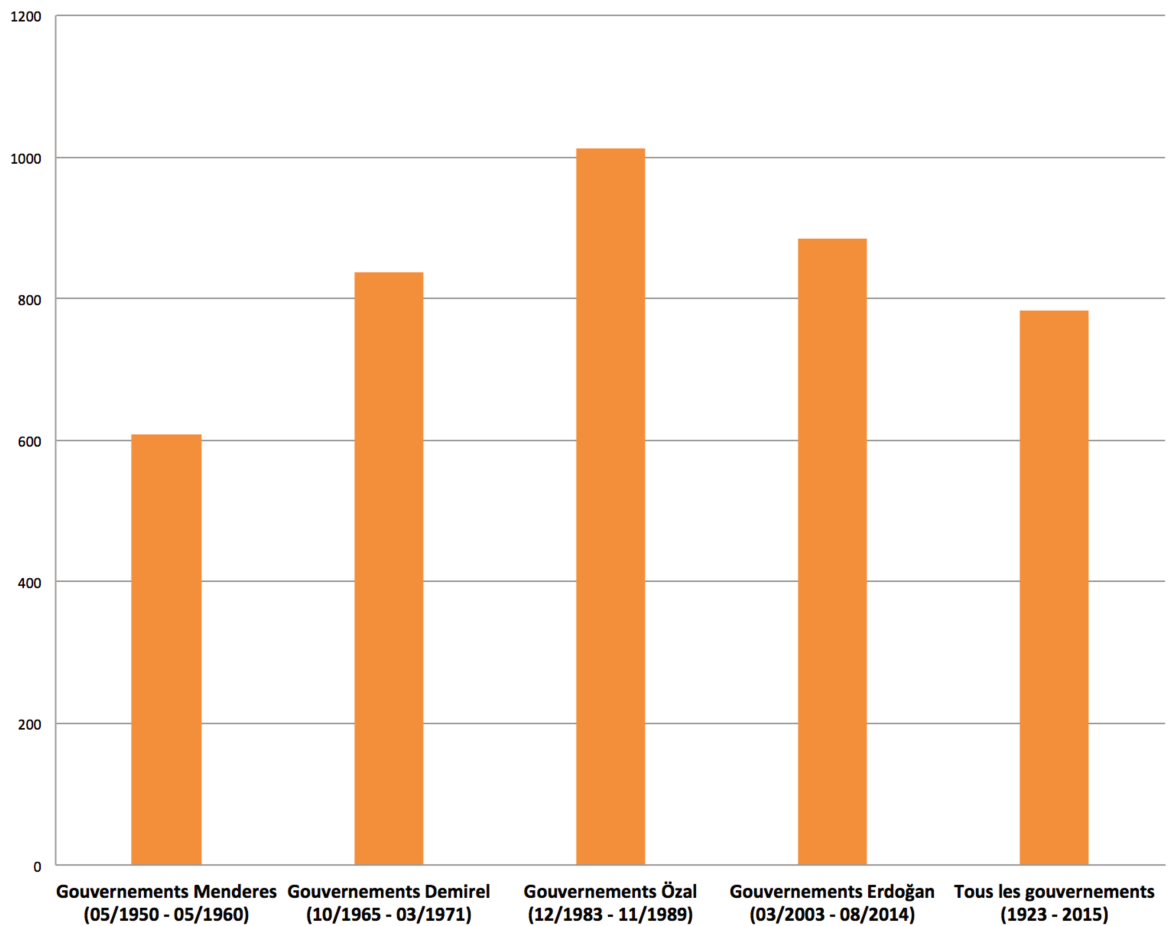
Suite à ces discussions, l'une des plus grandes vagues des nominations pour cette époque est arrivée le 8 avril 1996. En revanche, le gouvernement de coalition ANAYOL n'a pas pu rester très longtemps au pouvoir. Suivant l'annulation du vote de confiance attribué au gouvernement pour vice de procédure par la Cour constitutionnelle saisie par le RP, parti de tendance islamique, le Premier ministre Mesut Yılmaz a présenté sa démission au Président de la République. On trouve de très nombreuses occurrences de ce type de dépêches et commentaires relatifs aux nominations dans les quotidiens nationaux.

Que doit-on en déduire ? Il faut avouer que la longévité relative du mandat préfectoral sous les gouvernements de coalition semble, au premier regard, surprenant. Par ailleurs, le récit des pratiques gouvernementales des coalitions fragiles et un raisonnement plus rigoureux pourraient nous en convaincre. Etablir une corrélation entre l'instabilité politique et la stabilité préfectorale nous semble cependant quelque peu exagérée et hâtive. Pour deux raisons au moins : d'une part, l'écart n'est pas si considérable entre le traitement des gouvernements de coalition ou des gouvernements d'un seul parti (les durées moyennes des mandats préfectoraux pour ces deux types de gouvernement sont respectivement de 842 jours et de 773 jours, comme on voit dans la figure 3). D'autre part, la catégorie de « seul parti » pourrait être parfois trompeuse parce qu'elle inclut également des gouvernements minoritaires qui s'appuient sur les alliances fragiles des

³⁷¹ Yavuz Donat, « Gaz ve Fren » [Le gaz et le frein], *Milliyet*, 28.03.1996, p. 14.

partis sous une modalité similaire des gouvernements de coalition. Notre analyse ne peut donc se limiter à cette simple comparaison des formules gouvernementales. Il devient alors crucial d'effectuer un nouveau calcul sur les gouvernements majoritaires et monopartites.

Figure 4 : Durée moyenne de mandat du préfet sous le gouvernement d'un seul parti



Pour ce faire, nous avons choisi d'interroger l'évolution des durées de mandat dans quatre périodes gouvernementales bien distinctes autour des figures les plus éminentes de l'histoire politique de la Turquie (Adnan Menderes, Süleyman Demirel, Turgut Özal,

Recep Tayyip Erdoğan). La première observation tient au fait que la durée moyenne du mandat de préfet est supérieure à la moyenne générale dans toutes les périodes sauf celle des gouvernements de Menderes. La différence entre elles ne semble pas être significative, mais une durée de mandat systématiquement plus longue que la moyenne nous oblige à réinterpréter avec prudence la relation entre l'instabilité politique et la stabilité préfectorale déjà mentionnée. Avant d'aller plus loin, il faut chercher à comprendre pourquoi les préfets restèrent pour une durée plus courte sous le règne de Menderes. Sans vouloir prétendre ignorer les autres aspects, une explication possible est peut-être le fait que cette brièveté relative de mandat préfectoral marque le champ politico-administratif au lendemain du régime de « parti unique », voire celui de « Parti-État ». Nous pouvons estimer que, pour le Parti démocrate, juste après l'instauration du multipartisme, il ne fut pas facile de trouver ou d'inventer une haute administration qui lui servirait de la même façon que la période précédente. Il est fort probable qu'il s'agit d'une résistance forte de la bureaucratie au partage du pouvoir avec le gouvernement élu, même si plusieurs dirigeants de ce parti furent originaires du CHP. Il est tout aussi probable que le DP fut donc confronté à une nécessité plus spécifique que les autres de muter et de limoger les préfets plus fréquemment. Pour les autres, il convient de dire qu'il est tout naturel de voir un rythme de renouvellement des préfets à la vitesse un peu plus faible que la moyenne générale.

Reprenant les figures 1 et 3, comment interpréter les écarts entre les durées de mandat gouvernemental et préfectoral dans les périodes de coalition ? Tout d'abord, la longévité du mandat préfectoral lors des gouvernements majoritaires n'est pas contradictoire avec la durabilité des préfets dans le contexte des gouvernements éphémères. Il est évident que la dernière illustre, à notre avis, le fait que les postes de préfet ne sont pas des sinécures qui se remplissent et se vident tout simplement au rythme des changements des gouvernements – au moins à partir de ces données –. Il faut éviter d'y apporter des conclusions hâtives, mais il nous semble que les approches largement mobilisées dans les recherches en sciences sociales qui ne reconnaissent

aucune autonomie relative à l'institution préfectorale sont décevantes et ont besoin d'être questionnées.

3.3 Le jeu préfectoral sous contrainte de « turnovers » rapides

L'ensemble des données que nous avons présentées jusqu'ici démontre clairement que la durée moyenne du mandat chez les préfets de département ne dépasse que de peu deux années et n'atteint jamais trois ans, et ceci dans aucune période de l'histoire républicaine en Turquie. Il apparaît, en outre, qu'il n'existe pas de corrélation suffisamment forte entre cette « brièveté » des mandats et les missions et les attributions administratives et sociales dévolues aux préfets. Nous estimons donc qu'il serait convenable d'évaluer la durée de poste du préfet dans le contexte des fonctions qu'il assume ou qui lui sont attribuées. Sur ce point, il est nécessaire de chercher à comprendre s'il y a un rapport entre la durée du mandat et les particularités du département auquel le préfet est nommé. Pour ce faire, nous resserrerons notre analyse sur deux axes principaux qui peuvent notamment représenter des missions prioritaires du préfet : le premier s'interrogera sur l'évolution de la durée du mandat dans les départements où le développement de l'activité économique et sociale doit être particulièrement soutenu ; le second reviendra sur la pratique préfectorale dans les départements confrontés aux problèmes de sécurité, voire d'ordre public.

3.3.1 Le préfet « animateur de développement local »

Sans négliger la nécessité de prendre en compte les différences entre les réglementations légales et la réalité sociale dans des circonstances toujours changeantes, on peut affirmer que le préfet est toujours un acteur important du développement – et surtout du développement rural. Ayant pris des formes diverses depuis les premières années de la République, cette affirmation fait toujours partie de l'ensemble des idéaux et des

aspirations communes aux membres de ces corps administratifs. Le préfet et le système préfectoral furent chargés de responsabilités concrètes dans ce sens après que la Constitution de 1961 a amené la disposition selon laquelle « le développement économique, social et culturel sera lié à un plan » (art. 129) et qu'on est entré dans la période dite de « développement planifié » suivant la préparation des plans quinquennaux. Le rapport MEHTAP³⁷² de 1963 définissait les préfets et les sous-préfets en tant qu'acteurs principaux dans le développement social en affirmant que « le rassemblement du système de l'administration territoriale et la responsabilité de l'administration provinciale chez les représentants territoriaux de l'État, et surtout chez les sous-préfets et les préfets, constitue en fait un mécanisme équivalent aux réglementations pour développer les communautés locales qui ont commencé à être essayées dans d'autres pays ».

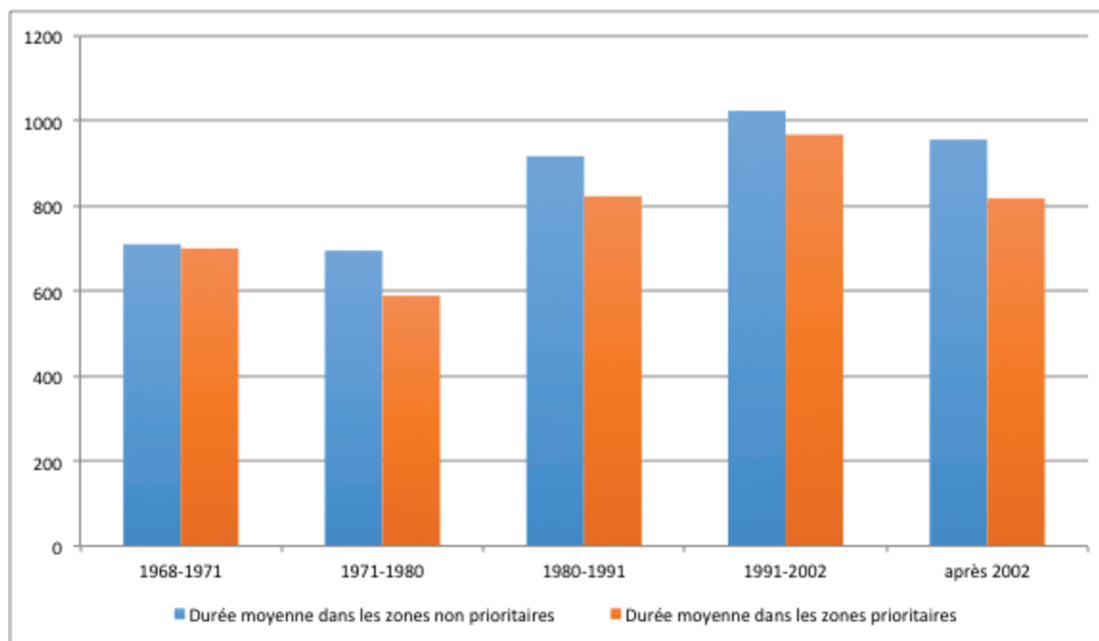
C'est à partir de cette date que le bureau départemental pour la coordination et le suivi de la mise en œuvre des programmes annuels de développement est placé sous la responsabilité des préfets. Ce sont alors les préfets des départements qui ont commencé à exécuter et à assurer le suivi et le respect des programmes de développement. Rappelons, à ce stade, que les préfets restent en poste pour une durée moyenne de deux ans. Il leur est donc impossible de coordonner effectivement l'ensemble des actions de développement économique et social mises en œuvre dans leur circonscription. Il suffit de prendre conscience que la plupart des arrivées et des départs de préfets s'effectuent en cours de route. Pour en évaluer les conséquences, il convient de comparer les durées moyennes de fonction dans les zones prioritaires de développement et le reste du pays. Pour faciliter ce traitement, nous avons sélectionné un échantillon qui se compose de départements ayant le statut de zone prioritaire depuis le début.³⁷³ Il est bien intéressant de constater que, dans toutes les périodes, les préfets sont restés pour une durée plus

³⁷² TODAİE – MEHTAP, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi. Yönetim Kurulu Raporu*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1963, p.49. « Le projet de recherche sur l'organisation de l'administration centrale » (*Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi*), connu sous le sigle en turc MEHTAP, fut adopté par le décret du Conseil des ministres n° 6/209 du 13 février 1962. Pour consulter le rapport : http://www.todaie.edu.tr//resimler/ekler/bdfe5e3cddec94c_ek.pdf

³⁷³ Voir le tableau exhaustif de toutes les zones prioritaires de développement en Annexe 4.

courte dans les zones prioritaires, autrement dit dans les départements les moins développés (Voir figure 5).

Figure 5 : Durée de fonction dans les zones prioritaires de développement



Toutefois, le rapport MIAR de 2002 présente une donnée qui indique que le développement est toujours adopté au moins comme un idéal professionnel. Dans les réponses données à la question « Que doit être la fonction principale des représentants territoriaux de l'État ? », on voit qu'une grande majorité des représentants territoriaux de l'État (84,9%) évoque le développement économique et social au premier rang parmi les fonctions principales. Si l'on examine seulement les réponses des préfets, on voit que le développement est toujours important même si l'ordre public monte du second au premier rang. Pour les préfets, assurer le respect des lois et l'ordre public est au sommet avec une proportion de 91,9%. Cette réponse est suivie par le développement économique (89,2%), la coordination (48,6%) et la responsabilité de représenter l'État

(32,4%)³⁷⁴. La figure 4 nous montre que la durée des gouvernements et la croissance économique sont significativement et positivement corrélées et qu'il n'y a aucun rapport entre la croissance économique et la durée moyenne en poste des préfets.

Il faut noter que la fonction préfectorale ne s'exerce pas de la même façon d'un département à l'autre. Elle se différencie visiblement en fonction des spécificités des départements. Le règlement sur la nomination, l'évaluation et le déplacement des représentants territoriaux de l'État divise les postes territoriaux en 4 classes au niveau des départements (Annexe I du règlement) et en 6 classes au niveau des arrondissements (Annexe II du règlement). Tous les membres du métier de RTE doivent assumer les divers postes territoriaux conformément au tableau d'équivalence des fonctions (Annexe IV du règlement) en matière de classes et échelons³⁷⁵. En fait, les préfets en tant que fonctionnaires exceptionnels sont exemptés de cette obligation, mais (puisque la quasi-totalité des préfets viennent de la carrière de sous-préfet) ils l'ont déjà connu et monté d'échelon en échelon. C'est pour cette raison qu'il s'agit d'une perception fortement hiérarchisée des départements chez les préfets, perception dont nous nous sommes aperçue lors de notre étude de terrain, même si elle est sans contrepartie – au moins officiellement – dans la fonction préfectorale. La réticence des préfets qui sont déjà au sommet de la carrière à l'égard de l'idée de rester pendant de longues périodes dans les départements de classe inférieure, est la chose la plus normale du point de vue personnel des préfets. D'autre part, du point de vue de l'Administration, il existe une nécessité plus pressante d'expertise et d'expérience de direction dans le domaine du développement social ou celui de la maîtrise des dispositifs sécuritaires, ou encore une exigence d'autres

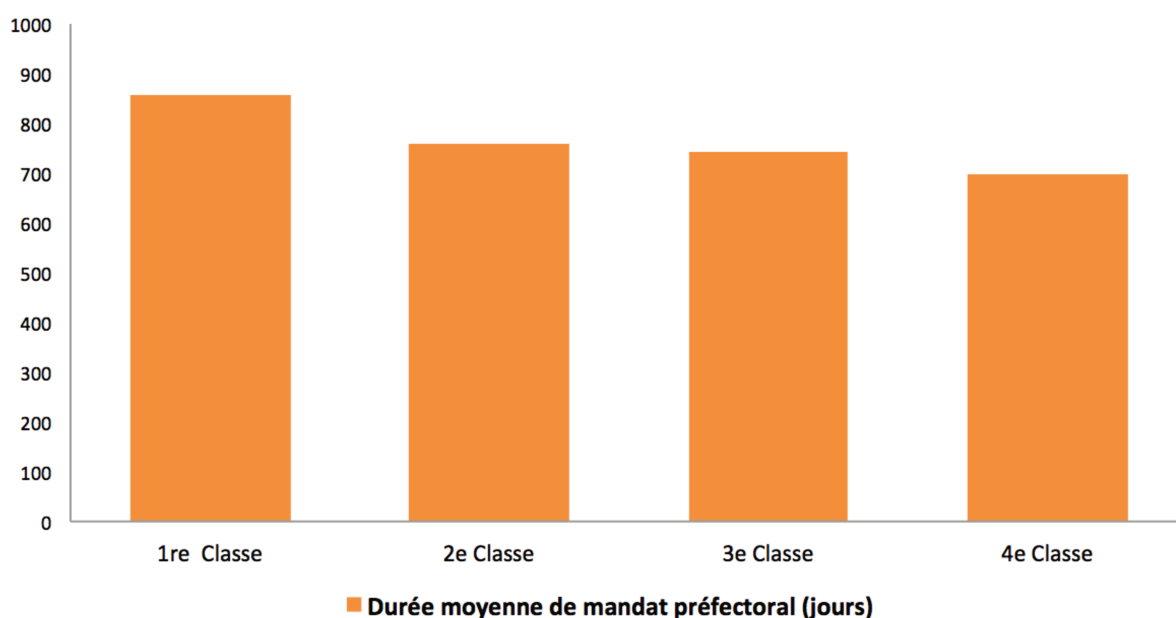
³⁷⁴ Cahit Emre, « Mülki Yönetim Sisteminin İşleyişi ve Sorunları [Fonctionnement et problèmes de l'administration territoriale] », C. Emre (dir.), *İyi Yönetişim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği* [En quête de bonne gouvernance. L'avenir de l'administration territoriale en Turquie], Ankara, TİAV, 2002b, p. 252.

³⁷⁵ Pour le texte du règlement, voir *Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliği*, publié dans le Journal Officiel du 16.07.1986, n° 19166. [En ligne : <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.8610782.pdf>, consulté le 20 août 2016]. Pour de plus amples détails sur la modalité d'avancement en grade et sur les autres aspects professionnels du métier, on se reporte au chapitre 2.

qualités pour répondre à diverses demandes spécifiques dans les départements peu désirés par les préfets.

Comment faut-il alors entendre cela ? En partant des besoins administratifs, il serait plus rationnel d'affecter les préfets chevronnés aux départements moins développés ; mais en partant du prestige du métier et des qualités des préfets eux-mêmes, c'est plutôt l'inverse. Nous pouvons suivre l'évolution des durées moyennes de mandat préfectoral selon les classes de départements conformément audit règlement dans la figure 6.

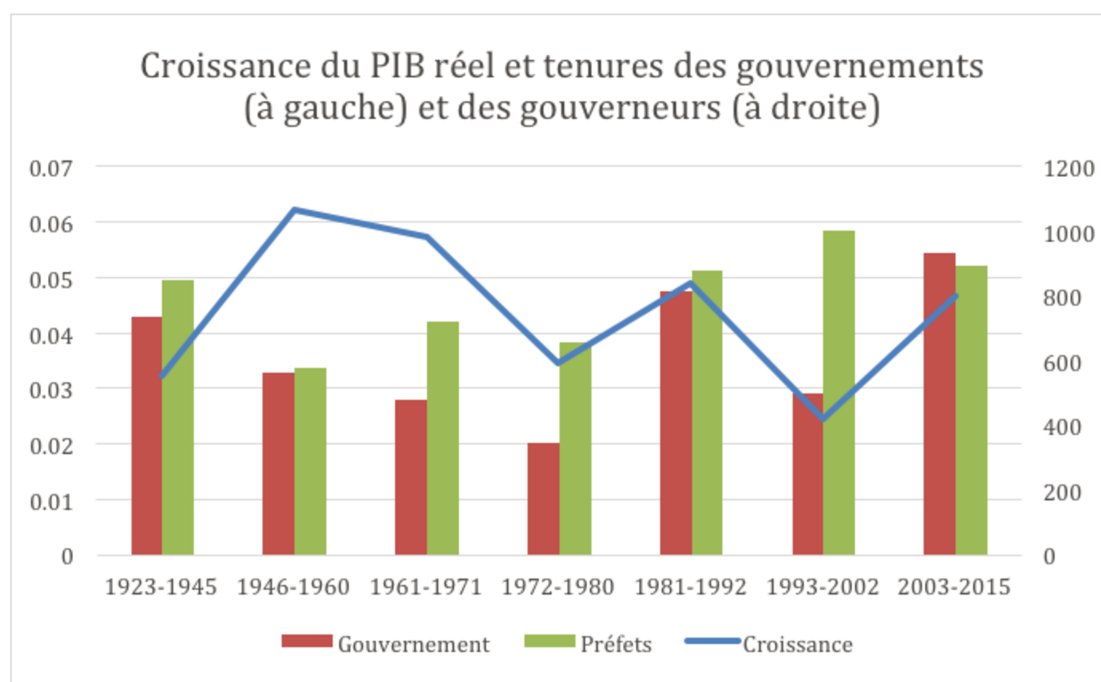
Figure 6 : Mandat préfectoral selon le classement des départements



Cela nous montre que les durées moyennes de mandat préfectoral baissent très sensiblement en allant des départements de 1^{re} classe vers ceux de classes inférieures. Les écarts entre elles ne sont pas très significatifs, mais la tendance descendante nous permet de confirmer notre constatation sur la brièveté du mandat des préfets dans les départements les moins développés. Il faut, donc, accepter que l'image

de « développeur » attribuée au préfet semble très loin de correspondre à la réalité sociale. En fait, comme l'illustre la figure 7, il n'y a aucune relation entre la croissance économique et la durée de mandat des préfets, même s'il y'en a une pour celle des gouvernements. A partir de l'instauration définitive du multipartisme, la stabilité gouvernementale semble être presque parfaitement corrélée avec la croissance économique tandis que les durées moyennes de mandat préfectoral semblent dévier de façon incohérente. Ceci peut, toutefois, être expliqué par le manque de politiques de développement régional.

Figure 7 : Croissance économique et les durées de mandat préfectoral



Effectivement, nous sommes parti d'une idée selon laquelle les préfets qui auraient contribué à une croissance économique resteraient en fonction plus longtemps comme conséquence d'une promotion qui leur étaient éventuellement accordée et l'analyse précédente tend à montrer l'absence d'une corrélation positive entre la croissance

économique et le taux de renouvellement des préfets. Il convient ici de souligner qu'il est difficile d'arriver à cette conclusion avec précision à partir de cette analyse trop succincte basée sur les données à l'échelle nationale. Pour dépasser cette faiblesse et permettre de vérifier notre hypothèse, nous avons procédé une autre évaluation qui se base sur la même question mais cette fois à partir des données à l'échelle départementale. Notre analyse se limite à la période qui s'étend de 1987 à 2001 puisque TurkStat n'a publié les statistiques concernant la croissance économique à l'échelle départementale que pour cette période. Nous avons restreint notre analyse aux 4 classes de département que nous venons de mentionner ci-dessus. L'évolution des durées moyennes de mandat préfectoral au sein de 4 classes de départements et la croissance économique observée dans ces régions confirme notre hypothèse dans une large mesure. Par conséquent, notre évaluation révèle que dans le premier groupe composé de la 1^{ère} et de la 2^e classe de départements, il existe une corrélation positive entre la durée de mandat préfectoral et la croissance économique tandis que dans le deuxième groupe qui se compose des départements moins développés la corrélation est négative.

Figure 8 : Croissance économique des départements les plus développés et les durées de mandat préfectoral

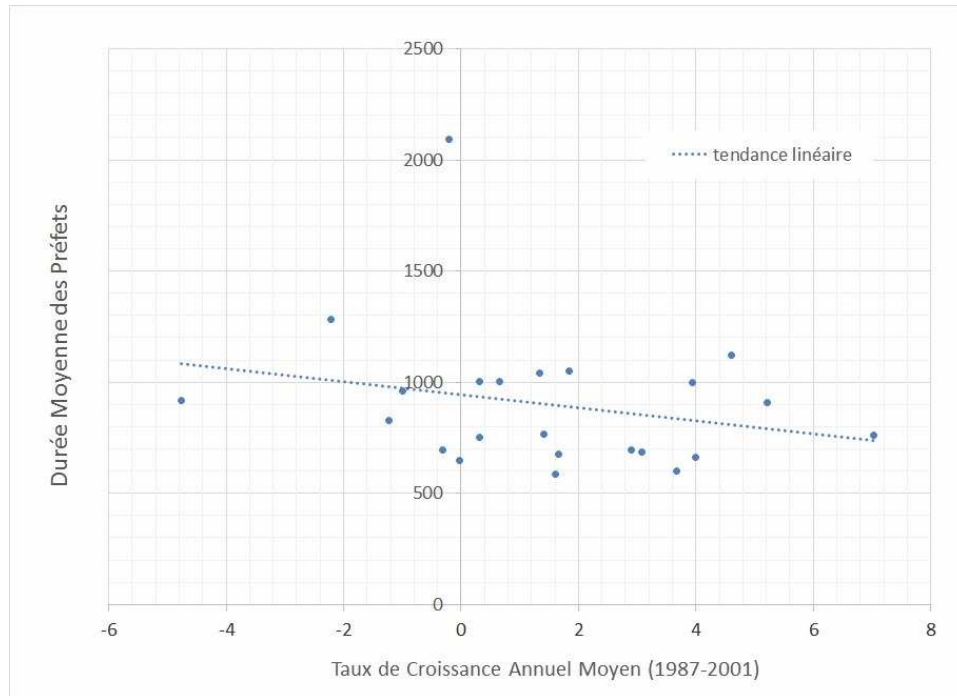
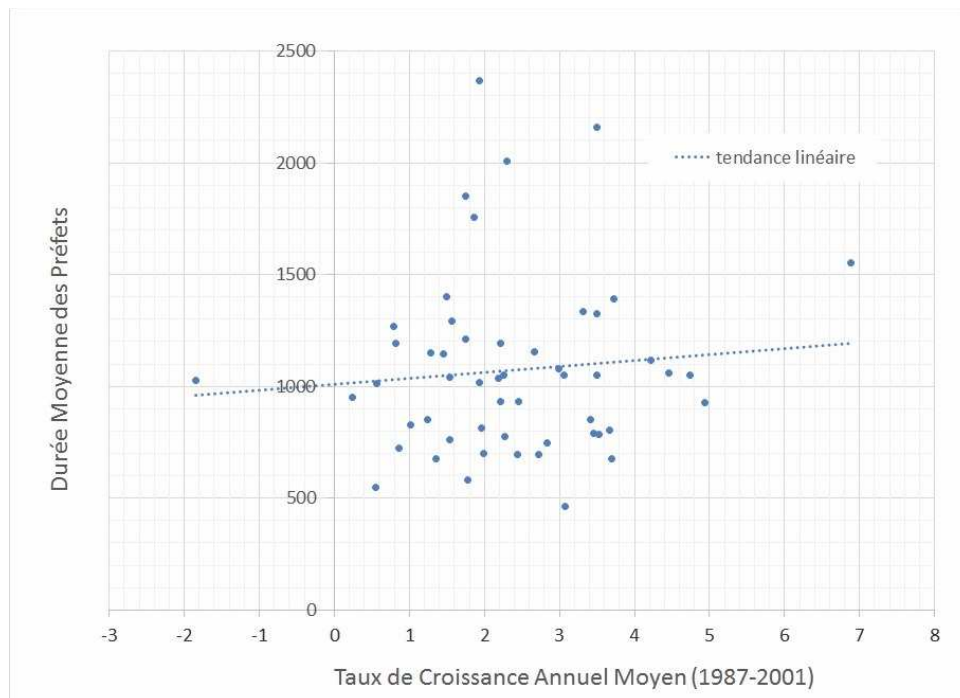


Figure 9 : Croissance économique des départements les plus développés et les durées de mandat préfectoral



3.3.2 Le préfet « garant de l'ordre public »

Les pouvoirs et les attributions du préfet sont nombreux et ont évolués parallèlement à l'évolution des structures politico-administratives. Cependant, le préfet est, d'abord et avant tout, chargé du maintien de l'ordre public dans le cadre du département. Cette compétence du préfet n'a jamais fait l'objet d'une discussion dans les initiatives gouvernementales et dans les entreprises de réforme de l'administration publique. Il convient donc de s'interroger sur l'effet de cette notion fondamentale sur le mandat du préfet. Pour ce faire, nous avons choisi d'étudier les nominations et les mutations dans les départements où l'administration centrale a toujours eu beaucoup de mal à imposer son autorité et à assurer l'ordre public principalement à cause de la question kurde.

En Turquie, la population kurde est répartie sur tout le territoire du pays mais elle se concentre particulièrement dans les régions d'Est et du Sud-Est. Même si la question kurde a une histoire longue, elle s'est aggravée essentiellement par l'apparence du Parti des travailleurs du Kurdistan (*Partiya Karkeren Kurdistan*, PKK) et ses activités de guérilla qui se sont considérablement intensifiées à partir de 1984. Le « régime sécuritaire »³⁷⁶ s'impose désormais autour des dispositifs administratifs et institutionnels de façon répressive en Turquie. « [L]'État turc met en place dès 1985 un système contre-insurrectionnel complexe, avec des protecteurs de villages (*korucu*), une multitude d'organisations militaires ou policières de contre-guérilla, des milices de repentis, des forces paramilitaires ultranationalistes et islamistes (Hizbullah), des arrestations arbitraires, la pratique systématique de la torture, des assassinats extralégaux, le bombardement massif des zones frontalières avec le Kurdistan d'Irak – où le PKK possède des bases –, etc. Le bilan humain de la guérilla et de sa répression depuis 1984 est révélateur : plus de 45 000 morts (majoritairement kurdes), plus de 4 000 villages et hameaux détruits et des centaines de milliers de personnes déplacées... »³⁷⁷. Dans ce

³⁷⁶ Nous renvoyons ici à la conceptualisation de Dorronsoro. Voir Gilles Dorronsoro, *op.cit.*, 2005.

³⁷⁷ Olivier Grojean, « Turquie : le mouvement kurde à l'heure du "processus de paix" », *Politique étrangère*, 2014/2 (Été), p. 33.

contexte, une nouvelle forme d'administration qui permet de prendre toutes ces mesures répressives s'installa dans la « Région »³⁷⁸ : « l'état d'exception » [*olağanüstü hal*, OHAL] fut déclaré pour la première fois en 1984 à Siirt, puis s'étendit au fur et à mesure à l'ensemble de la région et à certains autres départements, et fut prolongé plusieurs fois³⁷⁹. Les préfets des départements sous l'état d'exception sont munis de pouvoirs plus étendus que les autres, qui leur permettent d'assurer le bon fonctionnement des dispositifs d'une poigne de fer. C'est pourquoi, on qualifie les préfets de la région d'état d'exception comme « *süper vali* » [super préfet]. Vu que les limites de l'état d'exception ont toujours été changeantes, parfois même généralisées à l'ensemble du pays, nous avons préféré resserrer notre analyse sur un échantillon de départements représentatifs tant de manière symbolique que réaliste où la révolte de Cheikh Sait se déroula en 1925³⁸⁰.

³⁷⁸ En Turquie, l'usage du terme « *bölge* » (région) dans la vie quotidienne, y compris dans la langue officielle, comme l'affirme Elise Massicard, représente essentiellement « un euphémisme pour désigner le Sud-Est anatolien, pour ne pas dire les zones kurdes ». Voir Elise Massicard, *op.cit.*, 2008, p. 181. Il convient cependant de rappeler que les politiciens kurdes eux-mêmes utilisent pour désigner leur propre région ce terme qui n'est donc pas un terme péjoratif en soi, mais plutôt une sorte d'expression déguisée.

³⁷⁹ Pour une petite histoire récapitulative de « l'état d'exception » en Turquie, voir : « Türkiye'nin 'OHAL' tarihi » [L'histoire de l'état d'exception de la Turquie], *NTV Haber*, 21 juillet 2016. [Disponible en ligne : http://www.ntv.com.tr/turkiye/turkiyenin-ohal-tarihi_ZArrrTOzbUiyNFq_WExXnw, consulté le 20.08.2016].

³⁸⁰ La révolte Cheikh Sait est communément perçue comme la première révolte kurde, malgré sa nature assez floue s'appuyant à la fois sur un caractère « nationaliste » et religieux. L'identification de ce soulèvement est encore un sujet de polémique chez les historiens, notamment à cause du personnage du Cheikh Sait et son appartenance à la confrérie Naqchibandi. Cependant, nous avons préféré de le prendre en compte dans nos calculs comme le repère symbolique de la première manifestation des revendications kurdes dans l'histoire républicaine. L'insurrection a commencé dans le département de Bingöl le 13 février 1925 et s'est étendue aux divers départements voisins. Elle n'a pu être contrôlée qu'à la fin du mois de mai de la même année malgré l'arrestation de Cheikh Sait et ses compagnons le 15 avril. Dans nos calculs, le qualificatif « départements d'exception » renvoie donc à l'ensemble des départements qui furent la scène de ces insurrections (Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli, Van, Bitlis, Muş, Erzurum, Malatya, Urfa).

Tableau 5 : La durée de mandat préfectoral dans les départements d'exception

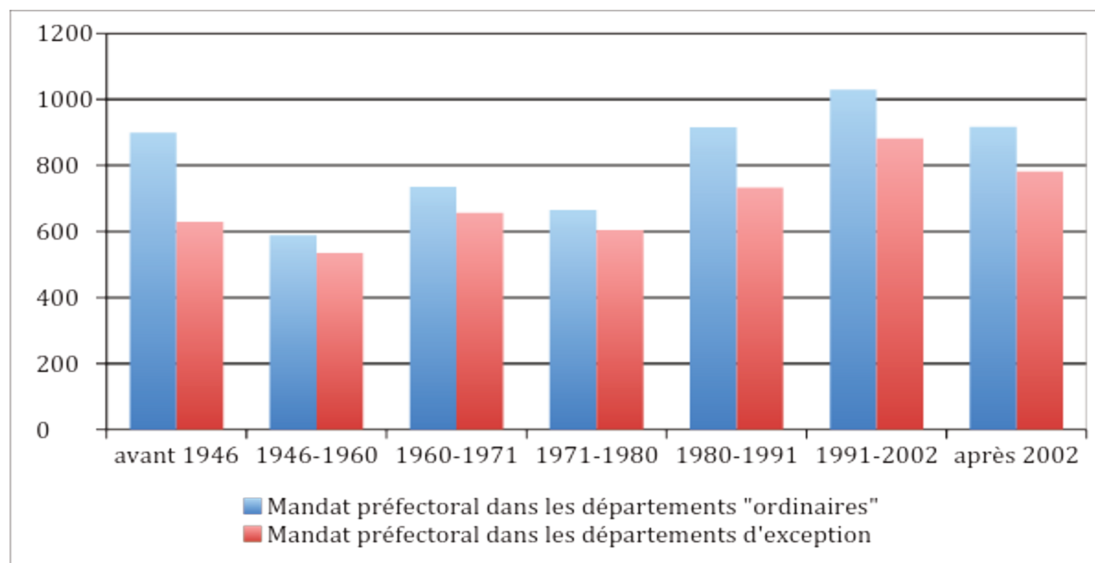
	Moyenne		Nominations
	(Mandat préfectoral)	Écart-type	observées
Départements « ordinaires »	806,01	579,53	2 270
Départements d'exception	679,51	432,53	511

Dans le tableau 5, nous observons que la durée moyenne de mandat des préfets dans les départements sous état d'exception « chronique » est plus courte que le reste du pays. L'évolution de celle-ci conformément à notre découpage historico-politique, nous montre d'ailleurs sa persistance dans les divers contextes (voir la figure 7). Les taux de renouvellement des postes de préfet dans chaque période sont corrélés entre eux. Nous pouvons donc en déduire que la durée du mandat préfectoral dans les départements, ordinaires ou non, reflète bien les caractéristiques de la période où elle est écoulée. Les durées moyennes de mandat des deux groupes semblent monter et descendre de manière approximativement parallèle tout au long de l'histoire. Ceci dit, ce que nous voulons souligner ici est le fait que la présence des préfets dans les départements difficiles du point de vue de l'ordre et de la sécurité est toujours plus de courte durée.

Ces départements sont également ceux dans lesquelles la situation économique est défavorable. En comparant la durée moyenne du mandat préfectoral dans ces départements avec celle des départements ayant le statut prioritaire de développement, nous observons un taux de remplacement plus important pour les premiers. Il faut noter aussi que les nominations de préfets par intérim s'effectuent le plus souvent à ces départements ou ces derniers sont souvent considérés comme lieu de première nomination. Ce qui nous montre qu'il s'agit, quand il est question de « départements

difficiles », de lieux de passage obligatoires dans la carrière des préfets tout comme d'autres fonctionnaires.

**Figure 10 : Mandat préfectoral dans les départements d'exception
selon des temporalités différentes**



A partir de nos observations et calculs, nous sommes arrivé aux constatations suivantes : en Turquie la durée moyenne d'exercice d'un gouvernement est moins de deux ans, alors que celle d'un préfet ne le dépasse que de très peu. La brièveté des mandats gouvernementaux est habituellement considérée comme une source d'instabilité susceptible de mettre en péril le compromis social, les acquis économiques ou de nourrir l'extrémisme sur la scène politique, mais alors comment faut-il entendre le cas du mandat des préfets ? Ceux qui s'en plaignent vivement, ne sont que les préfets eux-mêmes. Il nous semble assez clair que la rotation rapide des préfets ne leur permet pas de remplir les fonctions spéciales qu'on attend d'eux.

Sur ce point, une autre question se pose : existe-t-il des similitudes entre la Turquie et les autres pays, par exemple, comme la France dont le système préfectoral est proche de celui de la Turquie ? Pour y répondre, nous pouvons nous référer à un rapport sur le projet de loi de finances pour 2015 qui nous donne des informations significatives. Le rapporteur spécial fait une proposition à l'autorité de respecter « un délai minimal d'affectation d'au moins trois ans » dans les décisions de nominations des préfets. Pour se justifier, le rapporteur spécial se réfère au jugement de la Cour des comptes française selon lequel la durée de mandat préfectoral est « trop court pour permettre une réelle continuité dans les politiques publiques territoriales » et où il est précisé que « la durée moyenne de fonctions des préfets dans un poste territorial, qui n'était en 2006 que de deux ans et six mois, a pourtant continué de diminuer, pour se stabiliser autour de deux ans depuis 2010 (24,3 mois en 2013) »³⁸¹. Au premier regard, cette similitude peut être considérée simplement comme suffisante pour normaliser le cas que nous observons en Turquie. Toutefois, si nous définissons l'évolution de l'administration publique turque, malgré les efforts de réforme déployés depuis une quinzaine d'années, comme un cas de décentralisation inachevée, voire renversée, la brièveté des mandats préfectoraux y revêt une signification différente qui renvoie à une absence de coordination horizontale et à une inefficacité des politiques publiques. L'une des questions qui se posent est de savoir si la réforme change ou menace l'ordre institutionnel du métier préfectoral. Nous reviendrons aux débats sur les aspects de la réforme administrative concernant les préfets dans la section suivante.

³⁸¹ Rapport n° 2260 sur le projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234), fait par Mme Valérie Rabault ; Annexe n° 3 : « Administration générale et territoriale de l'état », fait par M. Romain Colas, 2015, p.17 [Disponible en ligne: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/b2260-tIII-a3.asp>, consulté le 20.08.2016]

3.4. Le jeu préfectoral dans la réforme administrative des années 2000

Dans les années 2000, la Turquie fut le théâtre d'une grande transformation en ce qui concerne le rôle et le fonctionnement de l'État ainsi que la nature de la fonction publique. Suite à l'arrivée au pouvoir de l'AKP en Turquie, un projet national de transformation radicale de l'espace politique fut présenté, lequel peut être considéré comme une conséquence locale des dynamiques sociopolitiques et économiques à l'échelle globale. Lors de ce processus qui pourrait être défini comme l'une des réformes les plus importantes de toute l'histoire de la République turque, la structure et les modes de fonctionnement de l'administration publique turque subirent une transformation évidente, parallèlement aux réformes réalisées dans les divers domaines de la bureaucratie. Ces réformes, communément connues sous le nom de « réforme publique » (*kamu reformu*), et qui, d'une part, redéfinissent le service public autour du critère de l'efficacité et qui, d'autre part, ont pour objectif de réorganiser l'administration publique sur la base d'une structure transparente et responsable, ont eu un impact considérable sur l'équilibre et les rapports de force entre l'administration centrale et locale. Elles firent l'objet de débats passionnés au sein de l'opinion publique, tant sur le basculement des rapports de force entre les acteurs et les institutions que sur des sujets tels que l'autorité étatique, la souveraineté et la démocratie.

La réforme de l'administration publique qui est à l'ordre du jour depuis le début des années 2000 peut être qualifiée d'extensive car elle vise la restructuration de la quasi-intégralité de l'appareil de l'État. Le texte qui définit le cadre général des régulations prévues par le projet de réforme est la Loi n° 5227 relative aux principes essentiels et à la reconstruction de l'administration publique, qui a été adoptée par le Parlement le 15 juillet 2004, mais s'est heurté au veto d'Ahmet Necdet Sezer, Président de la République de l'époque³⁸². Bien que le texte ne soit jamais revenu à l'ordre du jour du Parlement, il

³⁸² Pour les détails du veto présidentiel, voir : <http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/59754/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmasi-hakkinda-kanun.html>.

garda toutefois tout son sens quant à l'implantation du projet de réforme. Ses principes régulant les collectivités locales ont été promulgués sous la forme d'une série de modifications législatives, notamment la loi n° 5302 de 2005 relative à l'administration spéciale du département et celles réformant les municipalités métropolitaines (loi n° 5216 de 2004) et non métropolitaines (loi n° 5393 de 2005). Le programme de réforme a pu avancer surtout grâce à l'adoption de la loi n° 5018 de 2003 relative à la gestion financière et au contrôle public qui a apporté une série de nouveautés à la procédure de gestion des recettes et des dépenses publiques et en particulier au processus d'audit. Il faut rappeler que, pour mieux comprendre la transformation qui s'impose comme une réforme extensive de l'État, doivent également être prises en considération toutes les autres législations adoptées dans différents domaines tels que la procédure administrative, le statut du personnel public, les autorités administratives indépendantes, les entreprises publiques – « entreprises ayant un capital public majoritaire » – ou les institutions de sécurité sociale.

Cependant, ce programme de transformation à grande échelle a rencontré de nombreuses résistances, lesquelles ont nui au déroulement de la procédure législative. Les députés de l'AKP ont dû, dans un premier temps, intégrer la contrainte imposée par les réactions de l'opinion publique ou les décisions de justice qui ont empêché, partiellement ou entièrement, la mise en œuvre des réformes. Ensuite, la coexistence d'initiatives contradictoires provenant du pragmatisme politique et de la hâte du gouvernement a également contribué au flou de ce dispositif législatif³⁸³. Une autre cause en est l'apparition d'une législation sans cesse plus stricte et complexe pour remédier à ce problème. Les propos tenus en 2012 par Cemil Çiçek, président du Parlement de l'époque et l'un des personnages les plus importants de l'AKP, sonnent comme un aveu à ce sujet : « La Grande Assemblée Nationale de Turquie s'est transformée en une usine

³⁸³ Comme le titre du projet de loi le reflète clairement (*Kamu Yönetimi Temel Kanunu* : Loi-cadre du management public), la loi n° 5227 devait fonder les principes fondamentaux et la philosophie de la réforme. De ce fait, l'une des causes les plus importantes du chaos judiciaire semble être que de nombreuses réglementations secondaires sont entrées en vigueur en l'absence de cette loi-cadre mais autour de ses principes. Aktalay, *op. cit.*, 2011, p. 67.

de lois. Il n'est pas bon pour un pays de faire de si nombreuses lois.»³⁸⁴ Cette transformation a rencontré des critiques sévères de la part de ceux pour qui elle faisait partie d'un plan d'attaque impérialiste ou néolibérale³⁸⁵, tandis que pour d'autres, il s'agissait d'une action courageuse et ambitieuse³⁸⁶. Par le choix du terme « management » (*yönetim*) préféré à celui d' « administration » (*idare*) dans le titre de la loi, la réforme exprime un changement radical de mentalité témoignant de la rupture d'avec la tradition d'« administration » de l'Europe continentale³⁸⁷. L'idée selon laquelle la nouvelle approche de l'administration publique développée dans les pays anglo-saxons offre une vision plus contemporaine de l'administration et qu'il est, de ce fait, nécessaire de la retenir, est d'ailleurs exprimée par les promoteurs même de la réforme³⁸⁸. Toutefois, cette attitude « excessivement mimétiste » est critiquée parce

³⁸⁴ Pour le discours de Cemil Çiçek prononcé à l'occasion de la remise d'un doctorat honorifique par l'université Gazi en 2012, voir Agence Anadolu, « TBMM Kanun Fabrikasına Döndü » [La Grande Assemblée Nationale de Turquie s'est transformée en une usine de lois], *Hürriyet*, 23.02.2012. <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/19976235.asp>.

³⁸⁵ Ülkü Azrak, « Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Yönetimde Reform Sorunu » [Le projet de loi-cadre du management public et l'enjeu de réforme administrative], *Günüşiği : Aylık Hukuk Dergisi*, n° 11, 2004, p. 12-13 ; DİSK, KESK, TMMOB, TTB, *Kamu Yönetimi Temel Kanunu : Reform Değil Sosyal Devletin Tasfiyesi - 20 Kasım 2003. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyum Kitabı* [Le loi-cadre du management public : Non pas une réforme mais la liquidation de l'État-providence], Ankara, TMMOB Yayınları, 2004 ; Birgül Ayman Güler, « Devlette Reform » [La réforme de l'État], *Mimarlık Dergisi*, 2003, Ankara ; Birgül Ayman Güler, « Kamu Yönetimi Temel Kanunu » [Le loi-cadre du management public], *İzmir Barosu 15 Aralık 2003 Konferansı*, İzmir Barosu Bülteni, 2004 ; Nuray Ertürk Keskin, *op. cit.*, 2009.

³⁸⁶ TOBB, Rıfat Hisarcıklıoğlu TOBB 2004 Yılı Basın Toplantısı Metni [Communiqué de Presse], Ankara, 2014 ; MÜSİAD, « Kamuda Reform için Hükümet Kararlı, Statüko Direniyor » [Le gouvernement est décidé à lancer la réforme, le statu quo résiste], *Çerçeve Dergisi*, vol. 12, n° 31, 2004, p. 15-19 ; TÜSİAD, TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı Tuncay Özilhan'ın 12.12.2003 tarihli Yüksek İstişare Konseyi Konuşması [Les propos tenus par Tuncay Özilhan, le président du conseil d'administration, lors du conseil consultatif de TÜSİAD], Ankara, 2003 ; TESEV, *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu* [Le rapport d'évaluation du projet de loi cadre du management public], İstanbul, TESEV, 2004.

³⁸⁷ Alptekin Aktalay, *op.cit.*, 2011, p. 67. Ici, il convient de souligner une confusion qui résulte de l'usage des termes en turc. Suite à une proposition datant de 1953 du Comité des Termes formé au sein du TODAIE (Institut d'Administration publique pour la Turquie et le Moyen-Orient) pour trouver les équivalents en turc des termes de langue étrangère, ces deux termes, « administration » et « management », qui comportent une différence substantielle considérable, ont été traduits par un seul mot, d'abord par « *idare* », ensuite par « *yönetim* ». Le fait de traduire deux termes bien distincts par un seul mot a occulté la dimension idéologique du changement et fait perdurer jusqu'à nos jours une grande confusion dans les sens. Voir Uğur Ömürgönülşen, « İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır ? » [Pourquoi il faut garder le terme administration et le faire vivre], *İdarecinin Sesi*, (15) n° 96, 2003.

³⁸⁸ Ömer Dinçer et Cevdet Yılmaz, *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimin Değişimi* [Gestion du changement pour le changement de gestion], Ankara, T.C. Başbakanlık, 2003, pp. 27-34.

qu'elle a permis la construction, non seulement d'un statut législatif de « loi-cadre » (*temel kanun*) mais aussi d'un nouveau concept de « management public » qui n'existait pas jusqu'alors dans la législation turque³⁸⁹.

Dans le programme du 58^{ème} gouvernement, soit le premier gouvernement formé par l'AKP, on est passé de l'approche traditionnelle de l'administration définie comme une « mentalité de l'ingénierie sociale unilatérale et étatiste qui s'impose par le haut » vers une conception administrative contemporaine où « l'État, le marché et la société ne forment pas des alternatives l'une contre l'autre mais des compléments l'une de l'autre »³⁹⁰. Au fond, la recherche d'une complémentarité entre l'État et le secteur privé se traduit en pratique par une forme de « privatisation » qui renvoie à un large éventail de modes de financement qui s'étend du modèle « construire, exploiter et transférer » (*yap-işlet-devret*) déjà existant en Turquie à celui du « partenariat public-privé » (PPP) nouvellement instauré³⁹¹. Cependant, au niveau discursif le gouvernement semble mettre l'accent plutôt sur la « participation » des acteurs non-étatiques à la coproduction des services publics tout en interprétant l'intégration des acteurs du marché aux processus décisionnels et opérationnels comme une forme de « partenariat démocratique ». Un document intitulé *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimin Değişimi* (Gestion du changement pour le changement de gestion) a été rédigé pour décrire les principes fondamentaux et le cadre du processus de réforme en Turquie³⁹². Ce document a été préparé par Ömer Dinçer et Cevdet Yılmaz au nom du comité chargé de rédiger le projet de loi relative à la réforme administrative et se compose de deux volumes, dont le premier présente un aperçu général de la philosophie de l'agenda de réforme et le second se consacre au texte du projet de loi et à son exposé des motifs. Dans ce document, les trois piliers fondamentaux de l'administration publique sont définis, parallèlement à ce que nous

³⁸⁹ Ülkü Azrak, *op. cit.*, 2004, p. 12.

³⁹⁰ Voir *Tutanak Dergisi* [Journal des procès-verbaux], 22^{ème} Période de travail parlementaire, vol. 1, 1^{ère} Année de législation, 3^{ème} Session Parlementaire, 23.11.2002, pp. 45-50

³⁹¹ Le modèle du « partenariat public-privé » (PPP) est en train d'être adopté par les réformes en cours. Dernièrement, la loi relative aux modes et pratiques de PPP du ministère de la Santé (n° 6428) a été adoptée le 21 février 2013. Pour le texte de la loi, voir : <http://www.kamuozel.gov.tr/UserFiles/File/yonetmelik/6428.pdf>

³⁹² Ömer Dinçer et Cevdet Yılmaz, *op.cit.*, 2003.

venons de souligner, comme « la privatisation, le renforcement de la société civile et la décentralisation »³⁹³.

De ce point de vue, les enjeux des réformes en Turquie et leurs priorités semblent être en accord avec le cadre général du débat sur la « décharge de l'État ». La prise en compte de cette transformation autour de la problématique de la « privatisation de l'État »³⁹⁴ permet d'exprimer ledit changement au-delà du retrait de l'État ou de la perte de sa capacité administrative, en le considérant comme une modification de mode de gouvernement. Cette réflexion a pour source les débats que Weber a introduit sur la « décharge » de l'État faible et les modes indirects d'administration.³⁹⁵ Elle souligne, toutefois, que l'ajout continu de nouvelles dimensions externes à la capacité administrative de l'appareil étatique et la délégation progressive des services publics à des acteurs non-publics génèrent, de nos jours, de nouvelles formes d'administration indirecte qui s'appliquent également, quoique à des degrés différents, aux sociétés occidentales et développées. « La décharge, aujourd'hui, se caractérise avant tout par l'usage de truchements privés comme mode dominant de la gouvernamentalité »³⁹⁶. Le processus d'élaboration des politiques (*policy making*) devient ainsi un processus complexe multi-acteurs, en parallèle des discours impliquant le partenariat démocratique ou le partenariat public-privé. Or, bien que cela aboutit à un rétrécissement du champ d'action de la sphère publique au bénéfice de celle du privé, « l'État non seulement résiste, mais continue de se former à travers la renégociation permanente des relations entre public et privé »³⁹⁷.

³⁹³ Il convient ici de noter que l'emploi du terme de « décentralisation » renvoie au concept de *yerelleşme* en turc, qui peut être traduit littéralement par le terme de « localisation ». Toutefois, dans le langage politique quotidien les deux termes s'utilisent de manière interchangeable. *Ibid.*, pp. 149-153.

³⁹⁴ Pour le concept de « décharge » cher à Max Weber, cf. *supra*, p. 37. Béatrice Hibou, introduit « la privatisation de l'État » comme une nouvelle modalité de « décharge ». Pour une lecture plus détaillée sur l'application de ce concept aux sociétés modernes, notamment aux pays de la région subsaharienne ou aux anciens pays socialistes, voir ; Béatrice Hibou (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, « Collection Recherches internationales », 1999.

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ *Ibid.*, p. 154.

³⁹⁷ Béatrice Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'État ? », *Critique Internationale*, vol. 1, n° 1, 1998, p.152.

Selon ce schéma, les relations entre l'État et la société semblent avoir lieu davantage à travers le prisme du marché. Tout en assumant quelques fonctions de l'État, le marché devient l'animateur de la participation de la société. Par ailleurs, suite au projet de réforme qui prévoit la transformation de l'administration publique du point de vue de la mentalité, de la stratégie et de l'organisation³⁹⁸, les unités administratives centrales et locales dans toute leur ampleur et la division des compétences et des pouvoirs ont dû également être reconfigurées et réordonnées. Dans ce contexte, le projet de réforme a conduit à dévaloriser certains acteurs et institutions dans le système administratif de la Turquie, tout en faisant apparaître de nouveaux.

Il convient donc de (re)situer le préfet dans le cadre de la réforme et de révéler comment le système préfectoral survit dans la complexité croissante du paysage institutionnel de la Turquie. Sur le plan législatif et réglementaire, la réforme ne semble pas avoir touché, jusqu'à présent, directement les principes fondamentaux de l'organisation territoriale de l'État. Cependant, étant donné le niveau de nodalité dont jouit le préfet au sein de divers domaines de compétence et un flux de travail complexe est significativement élevé, les changements concernant d'autres acteurs et institutions faisant partie du même système d'action affectent également le préfet.

Comme nous l'avons montré précédemment au deuxième chapitre, la plupart des changements, d'ailleurs peu nombreux, effectués dans la loi sur l'administration départementale (loi n° 5442 de 1949) se concentrent sur les mêmes articles (notamment art.11) relatifs au maintien de l'ordre et de la sécurité publique. Cela révèle que la fonction principale traditionnelle du préfet est le maintien de l'ordre public et de la sécurité dont il est le garant. L'histoire de l'institution préfectorale que nous avons présentée au premier chapitre nous montre que le préfet a été considéré comme un commandant en chef jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle et fut transformé dans son contexte historique en un administrateur civil avec ses nouvelles compétences sociales attribuées

³⁹⁸ Ömer Dinçer et Cevdet Yılmaz, *op. cit.*, 2003, p. 117.

à partir des *Tanzimat*. Pourtant, l'attitude hégémonique peu propice, même hostile, à la « décentralisation » où l'autonomie relative des collectivités locales en Turquie – notamment dans les périodes de contestation du pouvoir central– tend à interpréter toujours la fonction généraliste du préfet comme un instrument disciplinaire dans les champs administratif et de politique local. Dans ce cadre, le préfet en tant que « généraliste » se trouve en position de « dernier décideur » pratiquement pour tout dans le département.

Il faut s'interroger sur la manière dont la réforme administrative touche les fonctions des agents territoriaux, surtout celles des préfets. Le principe de base de cette réforme se montre comme le désengagement de l'État de certaines fonctions et le transfert de ces fonctions du centre vers le niveau local par le biais de la privatisation ou de la prise de pouvoir par la société civile à travers un nouveau mode de gouvernance à l'échelon local. Le transfert accéléré de pouvoirs vers les collectivités locales et vers les autres institutions qui ne sont pas soumises à l'autorité hiérarchique du préfet dans les années 2000, remet en question les fonctions traditionnelles du préfet. Il faut donc répondre aux questions suivantes qui seront traitées de manière plus approfondie et sur une base plus concrète dans le quatrième chapitre : comment la réforme affecte les préfets et le système préfectoral en les détachant graduellement du territoire et des moyens conventionnels à intervenir dans la structure sociale ? S'agit-il d'un rétrécissement du rôle du préfet par rapport à la période précédente ou d'une invention de nouveaux rôles pour les préfets ?

Ce processus fait apparaître une structure administrative plus fragmentée et un fonctionnement qui est soumis à des multitudes d'incertitudes. Le préfet cherche à garder sa place et son rôle traditionnel répondant aux besoins de l'organisation centraliste et unitaire de l'État face aux enjeux publics qui deviennent de plus en plus décentralisés et déterritorialisés. Toutefois, il convient de souligner à nouveau ici la difficulté de qualifier la réforme en cours comme une pure et simple décentralisation ou une « néolibéralisation ». La réforme ne correspond pas à une simple délégation de

pouvoirs de l'État central vers le marché ou les collectivités locales. Même s'il existe diverses formes de décharge comprenant le transfert des pouvoirs et des responsabilités de l'État central à d'autres acteurs divers (même non publics), il convient donc, de parler davantage de la complexification de l'administration publique. Cependant cette complexification semble ébranler la fonction préfectorale et porter le doute sur l'avenir de l'institution, avant tout, par la remise en question du rôle « généraliste » du préfet qui lui permet intervenir sur tous les aspects de la vie locale.

Et pourtant, bien que son existence soit remise en cause par ce processus, la figure du préfet acquière une importance considérable dans ce nouvel espace politique, tel un véritable Janus ou « agent double » situé (à mi-chemin) entre l'échelle centrale et l'échelle locale. Alors que nombreux étaient ceux, en raison des politiques de « localisation »³⁹⁹, à prédire ou attendre la réduction des pouvoirs des préfets, lesquels disposent et assument des compétences et responsabilités dans les deux domaines de l'administration locale et territoriale, ces derniers se sont vus octroyés de nouveaux rôles et de nouvelles fonctions, parallèlement à cette nouvelle dynamique. Ainsi, les préfets demeurent toujours les principaux acteurs du fonctionnement bureaucratique et de la fourniture des services publics. Le transfert des compétences du centre vers le niveau local ainsi que les limites actuelles du domaine de l'administration publique, qui a été réorganisé par un grand nombre de dispositions normatives, amènent à s'interroger sur une nouvelle problématique : par quels moyens la politique centrale parvient-elle à asseoir *de facto* sa capacité administrative alors que cette dernière s'affaiblit *de jure* au niveau local ? Sur ce point, la réorganisation de la place politique du préfet, du fait de sa fonction privilégiée de représentant de l'État dans les périphéries et, en même temps, de son rôle dans la détermination et la mise en œuvre de la politique locale, permet de mieux saisir l'axe de tension de la décentralisation et de la (re)centralisation en Turquie.

³⁹⁹ Nous entendons par « localisation » un rééchelonnement du pouvoir administratif au profit de l'échelle locale par un mouvement qui s'apparente plus à la déconcentration que la décentralisation.

Chapitre 4 : De l'ethos du métier au champ d'action du préfet, ce qui change et ce qui reste dans la réforme

Il convient ici de s'interroger sur le pouvoir réel et la fonction actuelle du préfet face aux réformes et de définir ce que changent les réformes dans la pratique. De notre étude de terrain, il ressort clairement que les réformes en cours sont perçues par les préfets comme autant de menace à leur métier. Des changements comme la suppression, dans les métropoles rassemblant près de trois quarts de la population, des administrations spéciales du département qui constituaient l'une des plus anciennes institutions départementales dans l'histoire politico-administrative du pays comme nous l'avions montré dans le chapitre consacré à l'histoire de l'institution préfectorale depuis l'époque ottomane, ont pu engendrer chez les préfets une profonde inquiétude qui amène certains d'entre eux à penser même une disparition éventuelle de l'institution préfectorale. Derrière cette inquiétude croissante à propos de l'avenir de leur métier, nous percevons plus les accusations adressées par les préfets au gouvernement sur ses intentions présumées que les actes réels de ce dernier. Cependant, selon un nombre important des interviewés, il y a de sérieuses raisons de s'inquiéter pour l'avenir de leur métier. Nous proposons ici d'analyser les thèmes récurrents qui traversent les entretiens réalisés autour des principes et éléments fondamentaux du métier préfectoral.

Il est nécessaire de mener une réflexion sur les résultats des réformes dans cette optique et reconsidérer la mise en pratique des réformes dans leur rapport aux principales caractéristiques et fonctions du métier de préfet. Les recherches réalisées sur l'administration territoriale révèlent que les missions perçues et effectuées comme étant les plus importantes par les préfets et les autres administrateurs territoriaux restent

relativement stables (sauf certaines variations de priorité)⁴⁰⁰. Parmi ces missions, celles qui semblent héritées du passé constituent un point révélateur pour comprendre et resituer les principaux enjeux relatifs au métier de préfet dans le cadre de la réforme. Dans ce chapitre qui part du profil socio-démographique du préfet pour le placer en tant qu'acteur au cœur de son système d'action avant de l'insérer dans le contexte actuel de la réforme, nous essaierons de passer des perceptions à la réalité et d'aller au-delà des généralités et des abstractions.

La plupart de nos entretiens se structurent autour de la question relative à l'identité des préfets. Or, il est très difficile de ne parler que d'une seule identité préfectorale « objective » puisqu'ils sont toujours à la fois acteurs et victimes (ou bénéficiaires) des politiques qui modifient à des degrés variables le système au sein duquel ils opèrent. Comme Alex Mucchielli nous le rappelle, « il n'existe pas de réalité objective donnée : la réalité humaine est une réalité de sens (liée aux significations) et elle est construite par les acteurs »⁴⁰¹. Nous entendons, donc, ce que les préfets expriment dans les entretiens comme des réalités à multiples facettes « construites par les différents acteurs et coexistantes en même temps, aussi "vraies" les unes que les autres »⁴⁰². L'identité préfectorale est, donc, une identité en permanente mutation et strictement lié à la marge d'autonomie du préfet et à sa capacité de s'adapter aux transformations institutionnelles et socio-politiques.

Toutefois, nous chercherons aussi à nous rendre compte des causes qui ont contribué à l'émergence de ce sentiment commun de vulnérabilité ressenti par les préfets. Bien qu'il soit difficile de les cerner avec précision, les pistes à interroger sont cependant suffisamment précises. De quoi résulte ce mode de pensée ? Du retrait des tâches ? Du

⁴⁰⁰ Voir notamment Cahit Emre, « Mülki Yönetim Sisteminin İşleyişi ve Sorunları [Fonctionnement et problèmes de l'administration territoriale] », C. Emre (dir.), *op.cit.*, 2002b. ; TİAV, *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı. Rapor IV : Mülki İdare Amirlerinin Algısı* [La perception du ministère de l'Intérieur et des représentants territoriaux de l'État dans la société. Rapport IV : La perception des représentants territoriaux], Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2014a.

⁴⁰¹ Alex Mucchielli, *L'Identité*, Paris, Presse Universitaire de France, 1995, p. 9.

⁴⁰² *Ibidem*.

rétrécissement du champ d'action ? De la restriction budgétaire ? Ou d'autres choses ? Pour répondre à cette question, nous proposons, après avoir présenté le profil socio-démographique des préfets en Turquie afin de les sortir de l'abstrait, de reprendre la figure du préfet autour de deux axes qui peuvent être révélateurs : ses fonctions et ses ressources. Nous tenterons ensuite de mieux comprendre les positions réelles des préfets au sein du nouveau dispositif politico-administratif tout en analysant les menaces et les atouts liés aux pratiques préfectorales en place.

4.1 Qui sont les préfets ? : quelques indicateurs démographiques et sociologiques

« D'aucuns sont arrivés à Istanbul comme préfets,
qui de la plaine, qui de la montagne »⁴⁰³.

Avant de laisser la parole aux préfets, il nous semble important de saisir leur profil social afin de sortir de l'archétype du « préfet au singulier » auquel nous avons eu recours pour mieux établir sa position dans le tissu institutionnel politico-administratif de la Turquie. L'ensemble des informations sur les préfets, telles que l'origine sociale et géographique, la profession des parents ou le cursus universitaire, nous permet non seulement de savoir s'il existe vraiment un profil de préfet type et si celui-ci a changé au cours des réformes des années 2000, mais aussi de les aborder au-delà des préjugés pour en faire des personnages réels qui agissent en tant qu'« architectes » au sein de leur

⁴⁰³ Neyzen Tevfik a opté pour un jeu de mots en Turc : « İstanbul'a vali olarak her gelenin, kimi dağdan kimi kırdan geldi ». Voir Hasan Bedrettin Ülgen, « İstanbul'un en renkli tipini ziyaret ettik : Neyzen Tevfik evinde », Taha Toros Arşivi, Dosya No : 62 - Neyzen Tevfik, <http://earsiv.sehir.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/11498/15989/001510257006.pdf>. Nous ne connaissons pas l'auteur réel de ces propos qui se structurent autour de jeux de mots (par l'usage des mots *kır* – plaine – et *dağ* – montagne – qui figurent dans les noms des préfets d'Istanbul de l'époque Lütfi Kırdar et Muhittin Üstündağ et par la lecture prompte des mots *her gelenin* qui sonnent comme *hergele* – voyou – en turc) pour se transformer en une satire politique violente. Dans un entretien que Hasan Bedrettin Ülgen a réalisé avec Neyzen Tevfik, le poète avait nié les avoir prononcés. Par contre, il est coutume d'attribuer ces propos qui sont encore utilisés de nos jours pour critiquer les préfets ou les hauts fonctionnaires à Neyzen Tevfik.

système concret d'action qui ne peut être considéré que comme un construit humain à l'aune de l'approche stratégique des organisations.

Dans cette section, nous nous baserons essentiellement sur les rapports de deux recherches conduites à la demande du ministère de l'Intérieur : la première, qui date de 2000, fut réalisée par la Fondation pour la Recherche administrative de Turquie en collaboration avec la Faculté des Sciences politiques de l'Université d'Ankara et publiée en 2002 sous le titre de « L'avenir de l'administration territoriale en Turquie »⁴⁰⁴ ; la seconde, qui date de 2013 et publiée l'année suivante sous forme de quatre rapports par la Fondation pour la Recherche administrative de Turquie, se concentre sur la perception de l'administration territoriale dans l'opinion publique et par les représentants territoriaux eux-mêmes⁴⁰⁵. Dans les deux recherches, les données présentées se portent sur l'ensemble du corps des représentants territoriaux et non pas uniquement sur les préfets. Cependant, compte tenu du fait que la quasi-totalité des préfets sont recrutés parmi les sous-préfets et autres représentants territoriaux de l'État dans toute l'histoire républicaine à l'exception des périodes extraordinaires comme celles de l'après-coup d'État⁴⁰⁶, les données sur les représentants territoriaux de l'État nous semblent tout aussi significatives pour notre recherche, surtout dans les cas où nous ne disposons d'aucune information concernant exclusivement le corps préfectoral.

⁴⁰⁴ Cahit Emre (dir.), *İyi Yönetişim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği* [En quête de bonne gouvernance. L'avenir de l'administration territoriale en Turquie], Ankara, TİAV, 2002 ; Cahit Emre, Tayfur Özşen *et. al.*, *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri* [Les attitudes et les attentes de la société à l'égard de l'administration territoriale], Ankara, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı, 2003.

⁴⁰⁵ TİAV, *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı* [La perception du ministère de l'Intérieur et des représentants territoriaux de l'État dans la société], 4 volumes, Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı : *Rapor I : Vatandaş* [Rapport I : Citoyens], 2013 ; *Rapor II : Medya Analizi* [Rapport II : Analyse des médias], 2014 ; *Rapor III : Toplumun Farklı Kesimlerinin Algısı* [Rapport III : La perception des différents secteurs de la population], 2014 ; *Rapor IV : Mülki İdare Amirlerinin Algısı* [Rapport IV : La perception des représentants territoriaux], 2014.

⁴⁰⁶ Mustafa Tosun, *op. cit.*, 1970, p.32 ; cf. aussi Annexe 1 : Nominations des préfets entre 1990 et 2002 et Annexe 2 : Nominations des préfets sous les gouvernements AKP (2002 – 2015).

4.1.1 Espace de socialisation et profession des parents

La première donnée qui attire notre attention dans la recherche de 2002 concerne le lieu de naissance et de scolarisation des préfets. Nous pouvons supposer que la socialisation des individus débute au sein de la famille et pendant les premières expériences scolaires dans le cadre fourni par l'environnement social où l'on naît et grandit. Ce lieu est qualifié dans la recherche d'« espace de socialisation » pour ce qui concerne les représentants territoriaux revêt toute son importance chez les préfets dans les entretiens que nous avons réalisés puisque plus d'un, comme nous le verrons plus loin, ont mentionné leur lieu d'origine avec amour et nostalgie.

Dans la recherche de 2002, 1089 représentants territoriaux au total ont répondu aux questions relatives au lieu d'origine. L'âge des répondants varie entre 22 et 78 et l'échantillon inclut cinq générations d'administrateurs dont l'année de la prise des fonctions varie entre 1939 et 2001. Selon les résultats de la recherche, les lieux de socialisation de la majorité des représentants territoriaux de l'État sont des milieux ruraux ou des lieux d'habitation de petite taille. La proportion de ceux qui ont passé les quinze premières années de leur vie dans des lieux relativement homogènes comme les villages où les valeurs traditionnelles sont déterminantes, s'élève à 60%. Il n'est malheureusement pas possible de faire une comparaison avec l'ensemble de la population puisque cette donnée couvre en effet plusieurs décennies qui correspondent aux cinq générations d'administrateurs et représentent des taux d'urbanisation différentes. Par contre, le Tableau 7 ci-dessous peut donner une idée sur l'évolution de la répartition de la population urbaine selon les villes de différentes tailles.

Tableau 6 : Répartition des espaces de socialisation des préfets selon leur âge

Nombre	Espaces de socialisation					TOTAL
Ligne %						
Colonne %						
Intervalle des âges	Village	Bourgade (Kasaba)	Petite ville (Küçük kent)	Ville (moyenne) (Orta Kent)	Métropole (Metropol kent)	
- 29 ans	23	50	8	28	26	135
	17,0	37,0	5,9	20,7	19,3	100,0
	8,3	13,4	9,1	13,1	19,0	12,4
30 – 39 ans	116	153	33	97	48	447
	26,0	34,2	7,4	21,7	10,7	100,0
	41,9	40,9	37,5	45,5	35,0	41,0
40 – 49 ans	80	94	22	44	33	273
	29,3	34,4	8,1	16,1	12,1	100,0
	28,9	25,1	25,0	20,7	24,1	25,1
50 – 59 ans	35	48	18	30	22	153
	22,9	31,4	11,8	19,6	14,4	100,0
	12,6	12,8	20,5	14,1	16,1	14,0
60 + ans	23	29	7	14	8	81
	28,4	35,8	8,6	17,3	9,9	100,0
	8,3	7,8	8,0	6,6	5,8	7,4
TOTAL	277	374	88	213	137	1089
	25,4	34,3	8,1	19,6	12,6	100,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Cahit Emre (dir.), *İyi Yönetişim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, Ankara, TİAV, 2002, p. 48

Si nous excluons les administrateurs qui sont originaires de petites ou moyennes villes, nous voyons également que la proportion de ceux qui ont grandi dans les métropoles n'atteint que 13%⁴⁰⁷. Là encore, il s'agit d'une donnée qui doit être considérée par rapport au niveau de développement social et d'urbanisation. Considérant que l'échantillon de la recherche inclut différentes générations d'administrateurs, il faut aussi tenir compte du fait qu'il existe une grande différence entre les jeunes et les vieilles générations en ce qui concerne la superficie des zones urbaines à chaque époque. Les différences générationnelles au sein du corps des représentants territoriaux de l'État doivent être analysées à la lumière de l'évolution du niveau d'urbanisation dans l'ensemble du pays.

⁴⁰⁷ Metin Özügürü, Cahit Emre, « Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal-Ekonomik Görüntüsü » [Le panorama socio-économique de la bureaucratie de l'administration publique], in Cahit Emre (dir.), *op.cit.*, 2002, p. 46.

Tableau 7 : Répartition du nombre et de la proportion de la population urbaine selon la grandeur des villes

Période		10.000-49.000	50.000-99.000	100.000-299.000	300.000-499.000	500.000-999.000	1 million et plus	TOTAL
1965	Population	3.308.761	1.291.051	1.648.412	411.626	905.660	1.612.368	9.177.878
	Proportion %	36,1	14,1	18,0	4,5	9,9	17,5	100,0
1980	Population	5.675.204	2.216.294	3.457.763	819.413	1.332.360	4.718.754	18.219.778
	Proportion %	31,1	12,1	19,0	4,5	7,3	25,9	100,0
1990	Population	6.806.684	3.629.716	4.892.927	2.329.280	2.889.010	11.155.672	31.703.289
	Proportion %	21,5	11,4	15,4	7,3	9,1	35,2	100,0
2000	Population	9.377.500	5.098.122	6.367.577	2.300.075	3.836.241	15.900.309	42.897.824
	Proportion %	21,9	11,9	14,8	5,4	8,9	37,1	100,0
2009	Population	7.005.734	6.079.568	6.503.004	3.905.876	3.530.116	26.449.407	53.473.706
	Proportion %	13,1	11,4	12,2	7,3	6,6	49,5	100,0

Source : Nuriye Garipağaoğlu. « Türkiye’de Kentleşmenin, Kent Sayısı, Kentli Nüfus Kriterlerine Göre İncelenmesi ve Coğrafi Dağılışı », *Marmara Coğrafya Dergisi*, n° 22, 2010, p. 33.

En suivant le rapport final de la recherche de 2002, nous pouvons anticiper qu’il y a une évolution générationnelle qui reflète le passage d’une socialisation qui se déroule plutôt dans les villages et les bourgades vers un nouveau type de socialisation qui se déroule dans les bourgades et les villes de taille moyenne, mais le changement n’est pas assez significatif. Si l’on fait une comparaison entre les générations, il est possible de constater que les répondants qui sont entre 30-39 ans, 40-49 ans et plus de 60 ans ont des caractéristiques semblables en ce qui concerne les lieux de socialisation, alors que ceux qui ont moins de 29 ans et ceux entre 50-59 ans sont similaires. Le rapport de la recherche souligne ce fait, mais le constat fait sur cette répartition intergénérationnelle est loin d’être explicatif : « Autrement dit, la tendance vers la diminution du poids des villages et bourgades et l’augmentation du poids des moyennes villes et des métropoles,

qui avait déjà commencé à se manifester pour l'intervalle de 50-59 ans, a connu une phase de revers pour l'intervalle de 40-49 ans et partiellement pour celle de 30-39 ans, mais elle s'est réaffirmée pour l'intervalle de moins 29 ans »⁴⁰⁸. Il est évident que ce constat reflète la volonté d'établir une corrélation entre les données et les dynamiques d'urbanisation du pays. Or, il n'existe aucune explication concernant le changement des niveaux d'urbanisation et de la répartition des membres de ce groupe professionnel selon leurs lieux de socialisation. Il est possible de dire que cette imprécision rend discutable la signification de la totalité des données sur le changement générationnel.

Le tableau 7 est important pour la compréhension de ce changement juste avant l'établissement de nouvelles métropoles. Dans le tableau, le changement temporel des populations et des ratios des populations des villes aux poids démographiques différents démontre une évolution des villes de la catégorie inférieure vers des villes de la catégorie supérieure. Ce changement peut être surtout constaté dans la diminution systématique de la population urbaine des petites villes parallèlement à l'augmentation évidente de la population métropolitaine. Pour mieux comprendre cette situation, il convient d'étudier de plus près les taux d'urbanisation et la répartition de la population selon les villes.⁴⁰⁹ Ceci dit, quelle que soit la proportion de la population métropolitaine

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 47.

⁴⁰⁹ En Turquie, le critère déterminant pour faire la différence entre le village et la ville est, en effet, l'organisation administrative. La population des départements et des arrondissements est donc considérée comme une population urbaine. Voir, Ruşen Keleş, *Kentleşme ve Konut Politikası* [Politique d'urbanisation et de logement], Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, n° 540, Ankara, 1984, p. 42. De même, dans la définition d'une agglomération comme « ville » et dans le système d'hierarchisation urbaine, le critère démographique est déterminant. Cette situation est devenue encore plus visible avec la dernière loi sur les municipalités métropolitaines. La clause de la loi n° 5216 qui précisait les conditions pour l'établissement des municipalités métropolitaines (« Les municipalités de département dont le nombre total d'habitants à l'intérieur des limites de la municipalité et des lieux d'habitation à distance de 10.000 mètres à partir de ces frontières dépasse 750.000 peuvent être transformées en des municipalités métropolitaines par une loi en tenant compte de leurs conditions de peuplement et de leur niveau de développement économique ») a été modifiée par la loi n° 6360 comme suit: « Les municipalités des départements dont la population dépasse 750.000 peuvent être transformées en municipalités métropolitaines ». Ce changement implique que les rapports physiques et économiques de l'espace urbain avec les lieux périphériques d'habitation et la question de l'existence ou de la non-existence d'un caractère urbain sont désormais ignorés pour la désignation des municipalités métropolitaines. Dans ce contexte, avec la création des municipalités métropolitaines établies uniquement selon le critère démographique, la différence entre ville et village, qui était déjà loin d'être compréhensible de manière satisfaisante, est devenue encore plus importante pour l'identification de la population métropolitaine. Quand la population

dans la nouvelle configuration administrative, les métropoles paraissent loin d'être les lieux principaux de la socialisation des représentants territoriaux de l'État qui ont répondu à la question dans le cadre de la recherche de 2002, ce qui est un indice important pour évaluer les origines sociales des représentants territoriaux de l'État. Quoique les résultats issus de la recherche de 2014 ne révèlent pas explicitement la répartition des lieux de socialisation ces derniers selon les générations et selon la taille de l'agglomération dans laquelle ils se sont socialisés, le fait que la proportion de ceux qui sont nés dans les villages et les bourgades (42,1%) est quatre fois plus élevée que celle de ceux qui sont nés dans les métropoles (9,4%) confirme le constat ci-dessus⁴¹⁰. L'enquête qui révèle que 77,4% des répondants ont faits leurs études primaires dans leur lieu de naissance alors que ce taux est de 60,6% pour ceux qui y ont fini leurs études secondaires, nous permet également de saisir la faiblesse de la mobilité spatiale dans le processus de socialisation des représentants territoriaux de l'État⁴¹¹.

Bien qu'il convienne de faire une analyse détaillée sur la question de l'existence ou de l'absence d'une transformation des membres de ce groupe professionnel en une élite d'État comme un résultat de leur carrière qui débute par un concours spécial et qui se poursuit par des cours pratiques et théoriques, stages et examens, il est possible de parler d'une différenciation de classe sociale au sein de ce groupe. Autrement dit, ce groupe professionnel qui a un statut social élevé et prestigieux, reste accessible à des groupes de statut social très diversifiés.

Dans la grande majorité des entretiens que nous avons réalisés, nous avons constaté chez les préfets une envie très vive de parler de leur origine et leur histoire familiale. À notre avis, derrière cet enthousiasme se cachent en réalité deux motivations : celle d'accentuer leurs succès dans les parcours de carrière et celle de donner un message sur la nature de

des nouvelles municipalités métropolitaines (dont le statut même de ville peut être contesté par la sociologie) est prise en compte, la proportion de la population métropolitaine du pays s'élève à 77% de la population totale du pays. TÜİK, « Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları – 2013 », *Haber Bülteni*, n° 15974, 29 janvier 2014. <http://www.tuik.gov.tr/PdfGetir.do?id=15974> [Consulté le 15 mai 2017].

⁴¹⁰ TİAV, *op.cit.*, 2014a, p. 14.

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 16.

leurs relations avec leurs administrés. Dans cette perspective, nos interlocuteurs ont souvent tenté de décrire eux-mêmes leur personnalité par l'usage d'expressions qui renvoient à des qualités relatives à l'espace de socialisation, notamment « *anadolulu* (anatolien) », « *anadolu çocuğu* (enfant d'Anatolie) » ou « *köy çocuğu* (enfant de village) », ou qui leurs permettent de se distinguer des élites sociales comme « *halk çocuğu* (enfant du peuple) », « *halkın içinden biri* (quelqu'un qui vient du peuple) », « *bu millet/memleketin insanı* (homme de cette nation, de ce pays) » « *monşer*⁴¹² *olmayan* (quelqu'un qui n'est pas « moncher », qui n'appartient pas à l'élite occidentalisée) ».

C'est ainsi qu'un préfet nous a raconté son entrée dans le métier en valorisant ses origines paysannes et le vécu de son père en tant que paysan d'Anatolie dont les paroles furent déterminantes dans le choix de sa carrière :

« C'est un mot de mon père qui m'a orienté vers cette carrière. J'avais même réussi le concours du ministère des Affaires étrangères, à la fois le concours de langue étrangère et le concours professionnel. Avant de passer à la seconde étape, j'ai annoncé à mon père que j'étais diplômé. Il m'a demandé ce que je pensais [faire de mon avenir]. Je lui ai parlé du concours du ministère des Affaires étrangères. Il m'a dit : 'Mon fils, tu vas passer ta vie à l'étranger. Quand tu seras parti, nous ne saurons plus si nous avons élevé un enfant ou non ! Si tu me demandes mon avis, ce que j'en pense, moi...' Mon père porte la casquette paysanne, comme ça, parce qu'il est paysan... fermier. Il est meunier en même temps. Il m'a dit : 'J'ai trop attendu devant la porte des juges, des sous-préfets. Si tu peux le faire, deviens sous-préfet pour écouter les soucis des gens qui portent la casquette comme moi, c'est plus que suffisant.' C'est cette vision du monde qui nous a orienté vers ce métier que nous portions déjà dans le cœur. Le facteur

⁴¹² « *Monşer* » est un mot en turc issu de la formule de politesse en français « mon cher » qui désigne dans le langage quotidien ceux qui sont éloignés du peuple. Selon le dictionnaire officiel de l'Institution de la Langue turque, il désigne quelqu'un qui imite les occidentaux en contrefaisant leurs gestes et attitudes.

principal qui nous a poussé à devenir sous-préfet a donc été ce mot de notre père. »

Les préfets sont donc restés dans cette même ligne de pensée lorsqu'ils parlaient d'eux-mêmes dans les entretiens effectués. L'extrait que nous proposons ci-dessous est plus anecdotique mais cependant représentatif de divers exemples d'auto-perception des préfets :

« Je suis un enfant de village. Je suis né dans un endroit où il n'y avait même pas de route comme il faut, nous manquions encore de beaucoup de choses. Je connais donc ce que veut dire manquer de quelque chose. Il est difficile que quelqu'un qui ne le connaît pas sache ce qu'il va faire, ce qu'il doit faire quand il devient administrateur. Notre école primaire fût cela, je veux dire la pauvreté. [...] L'idéalisme est la volonté d'accomplir tout ce dont tu as senti le manque. Le rêve de tous ceux qui viennent de l'Anatolie est de retourner un jour comme sous-préfet ou préfet à l'endroit où il est né. À mon avis, c'est cela l'essence de ce métier. Tu décides alors même que tu es encore assis sur les bancs minuscules de cette école de village. »

Nous retrouvons le même accent lorsque les préfets soulignent qu'ils viennent plutôt de la partie non-élite de la population comme dans les propos d'un autre préfet qui mentionne cette qualité dans le rapport entre la maîtrise des codes sociaux et l'art de gouverner : « Quelqu'un qui ne vient pas du peuple ne saurait gouverner le peuple ». Nous le reprendrons dans la section suivante, où nous traiterons du répertoire d'action du préfet au sein du système politico-administratif local. Cependant, il convient ici de souligner que lors des entretiens effectués la figure du préfet est représentée, et semble être perçue, majoritairement dans les discours des préfets comme « quelqu'un venant du peuple » ou comme « une personne ordinaire », à la différence des élus et politiciens (locaux). A ce propos, l'un de nos interlocuteurs a particulièrement insisté sur le fait que la figure du préfet n'appartenait pas aux classes supérieures ou à la noblesse en

soulignant que « le pouvoir du préfet vient de son statut et non pas de sa famille, de ses biens et de sa fortune [et dans ce sens] il ne ressemble ni aux hommes politiques qui doivent investir des sommes importantes pour devenir candidats aux élections, ni aux industriels, aux hommes d'affaires ou aux grands propriétaires terriens d'antan ».

Un autre préfet explique les raisons du choix du métier de représentant territorial de l'État pour les enfants d'origine rurale ou anatolienne en mettant l'accent, lui aussi, sur les particularités de classe :

« En fait, le métier de sous-préfet est un métier vers lequel s'orientent en général les enfants d'Anatolie. S'il est nécessaire de faire une classification, le choix des enfants des familles de fermiers, de commerçants appartenant à ce que nous appelons la classe moyenne et qui ne se sont pas encore embourgeoisés s'oriente en général, si c'est possible, vers le métier de sous-préfet. La raison en est que, dans le milieu où vivent ces enfants, en province, la personne la plus haut gradée est le sous-préfet. Et dans le département, c'est le préfet. Le fait de devenir sous-préfet est donc très important aux yeux de cette famille. Très important. Ce fait a été très influent aussi dans ma propre vie de famille. Je suis entré dans le métier. Mon beau-frère, le mari de ma petite sœur est préfet adjoint à ..., le fils de ma grande sœur est sous-préfet à ..., et mon frère cadet est lui aussi sous-préfet à C'est un peu notre particularité, un métier de famille. »

Cette distinction que les préfets établissent, non sans quelque fierté, entre les classes d'élites et eux-mêmes nous mène à une autre question : comment une personne qui vient du peuple devient-il une véritable élite d'État et un acteur tout-puissant de la politique locale ?

Nous manquons de données qui pourraient démontrer concrètement le taux d'accès à ce groupe professionnel ou à ce statut par diverses classes sociales. Or, un autre indicateur qui, comme le lieu de socialisation, rend possible d'interpréter l'introduction des

personnes venant de différentes classes sociales dans ce groupe professionnel, c'est la profession des pères. La divergence entre les représentants territoriaux de l'État en ce qui concerne la « profession des pères » montre que le recrutement au sein des couches urbaines favorisées reste assez limité.

Tableau 8 : Répartition des professions des pères selon les tranches d'âge des représentants territoriaux de l'État

Nombre ligne% colonne %	Profession du père							TOTAL
	Haut fonction naire	Petit fonction naire	Juriste	Instructeur	Artisan / Commerçant	Ouvrier	Agriculteur	
- 29 ans	3	26	6	15	29	20	23,	122
	2,5	21,3	4,9	12,3	23,8	16,4	18,9	100,0
	6,5	12,1	35,3	21,7	11,6	13,2	8,8	12,1
30 – 39 ans	19	74	5	19	117	77	104	415
	4,6	17,8	1,2	4,6	28,2	18,6	25,1	100,0
	41,3	34,6	29,4	27,5	46,8	50,7	40,0	41,2
40 – 49 ans	11	55	4	18	57	38	72	255
	4,3	21,6	1,6	7,1	22,4	14,9	28,2	100,0
	23,9	25,7	23,5	26,1	22,8	25,0	27,7	25,3
50 – 59 ans	12	47		10	26	13	40	148
	8,1	31,8		6,8	17,6	8,8	27,0	100,0
	26,1	22,0		14,5	10,4	8,6	15,4	14,7
60 + ans	1	12	2	7	21	4	21	68
	1,5	17,6	2,9	10,3	30,9	5,9	30,9	100,0
	2,2	5,6	11,8	10,1	8,4	2,6	8,1	6,7
TOTAL	46	214	17	69	250	152	260	1008
	4,6	21,2	1,7	6,8	24,8	15,1	25,8	100,0

Source : Cahit Emre (dir.), *İyi Yönetişim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, Ankara, TİAV, 2002, p. 48.

Aussi bien la recherche de 2002 que celle de 2014⁴¹³ indiquent que, même si le taux de ceux dont les pères ont déjà travaillé dans le service public au sens large (petit fonctionnaire, haut fonctionnaire, officier, enseignant) s'élève à un tiers (respectivement, 32,5% et 32,8%), ce qui représente une proportion importante, le taux de ceux dont les pères viennent de la bureaucratie militaire et civile qui représente une ressemblance de statut et d'activité avec la haute administration publique est faible et il diminue avec le temps (respectivement, 4,5% et 2,2%).

Un autre résultat du tableau est que ceux dont le père avait servi l'État (petits fonctionnaires, hauts fonctionnaires, officiers, instructeurs) correspond à 1/3 des représentants territoriaux de l'État, ce qui est une proportion très élevée. Cependant, cette proportion élevée ne doit pas être surprenante puisque « [o]n constate, en effet que l'hérédité professionnelle est [souvent] plus élevée dans la fonction publique que dans les milieux correspondants du secteur privé »⁴¹⁴. Un regard sur le cas de la France dont le système administratif présente des similitudes avec son équivalent turc montre qu'on y trouve aussi « un taux élevé d'hérédité socioprofessionnelle puisque 40% en moyenne des cadres de la fonction publique sont issus d'une famille où l'on travaillait déjà pour l'État ou les services publics »⁴¹⁵. D'ailleurs, le taux d'hérédité professionnelle est sensiblement plus élevé au sein des grands corps de l'État⁴¹⁶. Ainsi, l'analyse des données de la recherche sur l'administration territoriale de la Turquie permet de dire que la transmission héréditaire des professions pour les corps administratifs se présente de façon similaire à la France. Cette forte hérédité professionnelle peut être expliquée par le fait que « [elle] est un des facteurs qui permet la perpétuation du système de valeurs traditionnelles propre à la haute fonction publique »⁴¹⁷. C'est parce que « [d]ans toute

⁴¹³ Pour ce qui concerne la recherche de 2014, nous avons recalculé les pourcentages de ceux qui ont répondu à la question concernée.

⁴¹⁴ Alain Dardel et Dominique Schnapper, « Un 'point de vue' sur la haute fonction publique », *La Revue administrative*, 26^e Année, n° 151 (Janvier - Février), 1973, pp. 11-14, PUF, <http://www.jstor.org/stable/40765519>, p. 13.

⁴¹⁵ Luc Rouban, « Chapitre 8 / Les élites politiques et administratives », in Pascal Perrineau et Luc Rouban, *La politique en France et en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po « Références », 2007, p. 232.

⁴¹⁶ Alain Dardel et Dominique Schnapper, *op.cit.*, 1973 ; Luc Rouban, *op.cit.*, 2007.

⁴¹⁷ Alain Dardel et Dominique Schnapper, *op.cit.*, 1973, p. 13.

organisation, l'action est d'autant plus prévisible que le système de valeurs des agents est en affinité ou en harmonie avec les fins visées par l'organisation. On comprend ainsi l'intérêt de toute organisation à recruter des agents qui, par leur origine sociale et statutaire, par leur éducation et leur système de valeurs implicite ont déjà intériorisé les normes, en fonction desquelles ils doivent agir à l'intérieur de l'organisation »⁴¹⁸.

Cependant, une analyse plus détaillée de la distribution des professions des pères des représentants territoriaux de l'État en Turquie montre également qu'en ce qui concerne la profession des pères, il y a un « glissement des 'hauts fonctionnaires' ou 'officiers' vers les groupes 'professionnels' comme juristes, architectes, médecins ou peintres, ainsi qu'un glissement des 'petits fonctionnaires' ou 'agriculteurs' vers les 'artisans' et 'ouvriers' »⁴¹⁹. Ces résultats, qui sont parallèles aux impacts de l'urbanisation et du développement social, révèlent deux points importants : (1) les résultats de la recherche démontrent que l'appartenance des pères aux professions de classe supérieure et moyenne-supérieure n'a pas de poids significatif ; (2) le nombre des administrateurs dont le père avait aussi exercé une fonction bureaucratique diminue dans le temps. Par conséquent, au début de la carrière, la profession du représentant territorial de l'État ne semble pas être héritée du père. En vérité, le fait qu'il n'y a pas de corrélation directe entre les métiers des parents et des représentants territoriaux de l'État démontre que la profession d'administrateur est ouverte aux divers niveaux de la stratification sociale. Donc, comme le rapport de la recherche de 2002 le souligne, « on ne voit pas dans ce groupe de profession une tendance 'd'alimentation de l'intérieur' (*inbreeding*) qui est constatée dans certaines professions 'élites' »⁴²⁰.

⁴¹⁸ *Ibidem*.

⁴¹⁹ Metin Özuğurlu, Cahit Emre, *op.cit.*, 2002, pp. 48-49.

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 49.

Tableau 9 : Niveaux d'éducation des parents des représentants territoriaux de l'État⁴²¹

	Mère (nombre)	Mère (%)	Père (nombre)	Père (%)
Sans diplôme	569	50,2	208	18,4
Ecole primaire	480	42,4	574	50,7
Collège	45	4,0	140	12,4
Lycée	25	2,2	113	10,0
Université	14	1,2	98	8,6
Total	1133	100	1133	100

Source : Cahit Emre (dir.), *İyi Yönetişim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, Ankara, TİAV, 2002.

Un autre point qui nous fait penser que les représentants territoriaux de l'État – dont les préfets – ne proviennent pas d'une couche élite au sens culturel et en termes de classe, c'est le niveau d'éducation et la profession des mères. La recherche de 2002 montre que 50,2% des mères des représentants territoriaux de l'État ne disposent pas de diplôme, alors que la proportion de celles qui sont diplômées de lycée et d'université n'atteint que 3,4%. Les données de la recherche de 2014 concernant la profession des mères corroborent ce constat. La proportion des mères qui ne travaillent pas est 69,6%, tandis que 19,9% des mères sont agricultrices. En interprétant ce dernier chiffre, il faut tenir compte du fait que l'agriculture nécessite largement le recours au travail féminin non rémunéré au sein de la famille. Nous pouvons donc conclure que le recrutement au sein des couches urbaines favorisées pour les membres de ce groupe professionnel est assez faible.

⁴²¹ Ce tableau est construit sur la base des données recueillies dans deux tableaux de la Recherche de 2002 (Tableau Annexe 1.1 et 1.2, page 321). Sept personnes qui ont donné des réponses non-valides ou qui n'ont pas répondu aux questions ont été exclues; 1133 répondants de l'enquête ont été pris en compte.

Partant du constat que les membres du corps des représentants territoriaux de l'État sont largement issus des milieux populaires, nous pouvons également avancer que la perte d'attractivité de servir l'État au sens large chez les classes supérieures urbaines est plus importante⁴²².

Il convient de dire alors que les préfets, contrairement à leurs homologues précédents, les *beys* et *pachas* de l'Empire ottoman, n'appartiennent plus à la classe des nobles dans l'histoire de la République. Cependant, puisque l'existence d'une culture assez dominante et homogène chez les préfets n'est pas à exclure de l'analyse, il est nécessaire de répondre à la question suivante : quels sont les moyens de transmission de l'esprit du métier, un cursus professionnalisant au sein de l'université ou un parcours professionnel dans la carrière contribuant à la construction d'un éthos professionnel ?

4.1.2 *Cursus scolaire/universitaire*

« [Les diplômés de l'École des sciences politiques] sont mes amis dévoués qui expriment à haute voix leur amour à mon égard, [ils sont] ceux qui travaillent pour faire du grand peuple turc une nation à part entière, ceux qui endurent tous les sacrifices pour établir un État turc moderne, ceux qui ont travaillé et continue de travailler pour mettre en œuvre les dernières conceptions scientifiques dans les domaines de la culture, de l'administration, de l'ordre public et de l'État. »⁴²³

⁴²² Metin Özügür, Cahit Emre, *op.cit.*, 2002, p. 50.

⁴²³ C'est un extrait du message de Mustafa Kemal publié pour le 59^{ème} anniversaire de l'École des sciences politiques. Pour consulter l'intégralité du message, voir le quotidien *Ulus* du 12 décembre 1935 : <http://gazeteler.ankara.edu.tr/dergiler/64/1604/23109.pdf>

L'École des sciences politiques (*Siyasal Bilgiler Okulu*), ancienne École des sciences de l'État (*Mekteb-ı Fünun-ı Mülkiye*) est actuellement la Faculté des sciences politiques (*Siyasal Bilgiler Fakültesi*, SBF) de l'Université d'Ankara. C'est cette école qui, à elle seule, fournit pendant de longues années ses effectifs au métier de représentant territorial de l'État. Dans ce message, Mustafa Kemal s'adresse aux anciens élèves de cette école dont la mission principale est la formation des hauts fonctionnaires de l'État, ces « *mülkiyeli* » qui pourraient être considérés comme les « énarques » de la Turquie. Les hauts fonctionnaires diplômés de cette prestigieuse école de la République avaient eux-mêmes une vision similaire de l'établissement auquel ils avaient appartenu, comme nous pouvons le voir dans cet extrait des mémoires de l'ancien préfet Aydemir Ceylan :

« Facile à dire, cinq longues années passées parmi les meilleurs élèves sélectionnés venant des quatre coins de l'Anatolie, en compagnie d'une armée d'enseignants peut-être la plus précieuse de la période républicaine et des employés qui se considéraient comme une part de notre famille, dans un cadre physique paisible où tous nos besoins étaient pourvus sans la moindre faille... C'est là que nous avons ouvert les yeux à la fois pour nous-mêmes et pour la Turquie. C'est là que nous avons saisi l'importance pour notre nation de notre formation comme des patriotes intellectuels modernes, démocrates et fidèles aux principes d'Atatürk. »⁴²⁴

Le parcours scolaire des membres d'un groupe professionnel constitue effectivement un autre élément fondamental dans la détermination de l'ensemble des valeurs et des tendances qui permettent aux membres du groupe d'adopter des attitudes communes face à différentes situations auxquelles ils sont confrontés, c'est-à-dire dans la formation de l'*habitus* professionnel. En Turquie, les conditions d'entrée à la carrière imposées par

⁴²⁴ Aydemir Ceylan, *Bir İhtilal Bir Darbe Arasında 20 Yıl : Sıradışı Bir Cumhuriyet Valisinin Anıları* [20 ans entre deux coups d'État : les mémoires d'un préfet hors du commun], İstanbul, İleri Yayınları, 2006, p. 18.

la loi ont créé un contexte qui ne laisse guère de place aux différentes écoles pour l'accès à la classe des services de l'administration territoriale. La Loi relative aux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur (*Dahiliye Memurları Kanunu*) a ouvert la profession de représentant territorial de l'État uniquement aux diplômés des écoles d'administration publique et des écoles de droit (loi n° 1700, art. 2). Par conséquent, pendant plus de 50 ans, ces postes n'ont été accessibles qu'aux diplômés de *Mekteb-i Fünûn-ı Mülkiye* (qui a intégré l'Université d'Ankara sous le nom de « Faculté des sciences politiques ») et aux diplômés des facultés de droit des Universités d'Istanbul et d'Ankara.⁴²⁵ Le monopole de ces deux institutions sur cette profession a été supprimé par un décret-loi promulgué en 1991 (n° 435) et la condition d'entrée dans la profession est libéralisée : tous les diplômés des facultés des sciences économiques et administratives (IIBF) ont ainsi gagné le droit d'accéder aux postes de sous-préfet. Cependant, la répartition des préfets selon les facultés dont ils sont diplômés au cours des années montre que les diplômés de la Faculté des Sciences politiques ont un poids considérable toutes périodes confondues (Tableau 10). La seule période où la proportion des préfets diplômés de la Faculté des sciences politiques (uniquement de « *Mülkiye* » jusqu'en 1986) est descendue au-dessous de 50% correspond au pouvoir du Parti démocrate et c'est toujours à la même époque que les diplômés des Facultés de droit ont la proportion la plus élevée dans cette fonction.

À ce point, il faut ouvrir une parenthèse afin d'expliquer brièvement la situation des diplômés de la Faculté de Droit. Dans le travail qu'il a réalisé en 1972 sur la Faculté des Sciences Politiques, Cemal Mihçioğlu note un recul important de la proportion des diplômés de cette faculté entre 1965 et 1970 parmi les candidats au concours d'entrée à la carrière. Mihçioğlu interprète la baisse du poids de *Mülkiye* dans l'ensemble des candidats comme une conséquence de la conjoncture politique. En effet, ces dates

⁴²⁵ La troisième faculté de droit de la Turquie a été fondée en 1978 au sein de l'Université d'Égée (par le décret-loi n° 41 en 1982, l'Université d'Égée a été divisée en deux et la Faculté de droit a été rattachée à l'Université de Dokuz Eylül nouvellement fondée). Lorsque le nom de la Faculté des études politiques de l'Université d'Istanbul est devenu la « Faculté des sciences politiques » en 1986 (loi n° 3286), les diplômés de cette faculté ont également obtenu la possibilité de se porter candidats aux postes de sous-préfet.

correspondent aux gouvernements du Parti de la Justice (*Adalet Partisi*, AP) et, selon Mihçioğlu, ce phénomène peut avoir résulté de la méfiance du gouvernement à l'égard des diplômés de *Mülkiye*. Pour soutenir cet argument, l'auteur souligne les efforts du ministère de l'Intérieur pour diminuer le nombre de candidatures des diplômés de la Faculté des Sciences politiques au corps des représentants territoriaux de l'État en faveur des diplômés de la Faculté de Droit, parce que la première figurait parmi les foyers les plus importants d'étudiants de tendance gauchiste et des mouvements d'opposition surtout dans les années 1960⁴²⁶. Parmi ses efforts, l'auteur note la manipulation des dates de concours qui étaient fixées exprès avant la fin de l'année académique, dans une période où le nombre de chercheurs d'emploi parmi les diplômés de la Faculté de Droit était nettement plus élevé que ceux diplômés de *Mülkiye*. Par conséquent, tout au long de ces années, le nombre de diplômés de la Faculté de Droit admis dans la profession s'est trouvé au sommet, de manière proportionnelle à celui des candidats. L'augmentation rapide du nombre des préfets diplômés de l'École militaire après le coup d'État du 27 mai 1960 est aussi remarquable, mais pas surprenant.

⁴²⁶ Cemal Mihçioğlu, *Daha iyi Bir Kamu Hizmeti için – Siyasal Bilgiler Fakültesi Üzerinde Bir Araştırma*, Ankara, AÜ SBF Yayını, 1972, surtout pour cette citation, voir : p. 52 ; cité par Cahit Emre, « Mülki İdare Amirliği Mesleğine Giriş ve Adaylık Eğitimi » [L'entrée dans le métier de représentant territorial de l'État et la formation pré-professionnelle], in Cahit Emre (dir.), *op.cit.*, 2002a, pp. 90-91.

Tableau 10 : Répartition des préfets selon l'établissement d'enseignement supérieur dont ils sont diplômés⁴²⁷

Année	Sciences Politiques		Droit		École militaire		Autre ⁴²⁸		Académie / Collège de police		Total
	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	
1935	34	55.7	18	29.5	7	11.5	2	3.3	-	-	61
1950	44	69.8	12	19.0	3	4.8	4	6.3	-	-	63
1955	28	45.9	23	37.7	1	1.6	9	14.8	-	-	61
1960	36	53.7	10	14.9	9	13.4	12	17.9	-	-	67
1965	46	70.7	8	12.3	7	10.8	4	6.2	-	-	65
1970	49	73.1	5	7.5	3	4.5	10	14.9	-	-	67
2001	53	66.2	23	28.8	-	-	-	-	4	5.0	80
2012	54	66.7	26	32.1	-	-	-	-	1	1.2	81
2014	60	74,1	21	25,9	-	-	-	-	-	-	81

Comme le tableau ci-dessus l'indique, la proportion des préfets diplômés de la Faculté des sciences politiques (SBF) reste élevée dans la période des gouvernements de l'AKP tout comme les périodes précédentes, mais il faut noter que le poids de ceux provenant

⁴²⁷ Pour les données appartenant à la période 1945-1970, voir Salih Ak, « Mülki İdare Amirliğinin Sayısal Evrimi ve Beklentileri Karşılama Gücü Üstüne Gözlemler » [Les observations sur l'évolution quantitative de la profession de représentant territorial de l'État et sur sa capacité à répondre aux attentes de ses membres], in Kurthan Fişek (dir.), *op.cit.*, 1976, p. 172. Les données de 2001 sont tirées de la réponse n° 933 du 11 juin 2001 de la Direction générale des personnels du ministère de l'Intérieur à une question présentée à l'Assemblée Nationale ; les données de 2012 et de 2014 sont tirées des biographies officielles des préfets sur les sites Internet des préfectures.

⁴²⁸ Puisqu'il n'y a pas d'indication concernant les institutions incluses dans la rubrique « autre » pour les années 1935-1970, il n'est pas possible de préciser le nombre des diplômés de l'Académie/École de police pour cette période.

de *Mülkiye* (Université d'Ankara) parmi les diplômés de SBF est de plus en plus sujet au débat.

En effet, avec l'autorisation de se porter candidat aux concours de sous-préfecture accordée aux diplômés des autres établissements d'enseignement supérieur (aux diplômés de la Faculté des Sciences politiques de l'Université d'Istanbul en 1986 et aux diplômés de toutes les facultés des Sciences économiques et administratives en 1991), le *Mülkiye* a perdu son monopole sur la profession. En 2012, 45 sur 54 préfets originaires de SBF étaient diplômés de l'Université d'Ankara, mais si nous prenons en compte les candidats qui sont diplômés en 1986 ou après, nous pouvons voir qu'une différenciation entre les diplômés de *Mülkiye* et ceux de SBF commence à prendre forme puisqu'il y a 9 diplômés de SBF de l'Université d'Istanbul contre 17 diplômés de l'Université Ankara. Il est évidemment possible d'enrichir ce tableau en y ajoutant les représentants territoriaux de l'État diplômés en 1991 ou après.

Quand nous comparons les données de 2012 et 2014, nous voyons que le nombre des préfets diplômés de SBF d'Istanbul est passé de 9 à 18. Ces années sont celles où la perception selon laquelle les diplômés de *Mülkiye* ne sont plus préférés dans la nomination des préfets est renforcée. Les commentaires parus dans les quotidiens de l'époque sont, en effet, significatifs. Par exemple, dans le *Radikal* du 8 avril 2012, nous lisons que le monopole du *Mülkiye* dans les concours des ministères avait pris fin déjà à l'époque des gouvernements de Turgut Özal : « Le slogan 'D'abord *Mülkiye*, après la Turquie' est très connu. Il est l'expression manifeste d'un privilège. Le fait d'être membre du *Mülkiye*, c'est-à-dire d'avoir été diplômé de la Faculté des Sciences politiques de l'Université d'Ankara était un privilège important. Tout comme chaque lieutenant qui rêvait de devenir un jour chef d'État-major général ou Président de la République, les étudiants de *Mülkiye* étaient des candidats potentiels aux métiers de diplomate ou préfet. Le *Mülkiye* était l'arrière-jardin des ministères des Affaires étrangères et des Finances. Jusqu'à la dernière période des gouvernements ANAP, même les sous-préfets ne pouvaient être nommés que parmi les diplômés des facultés de droit

et de sciences politiques de l'Université d'Ankara. La presque totalité des préfets étaient d'ailleurs diplômés de ces écoles. Lorsque Turgut Özal a mi fin à ce monopole du *Mülkiye*, la voie s'est ouverte aussi aux autres écoles. »⁴²⁹ Le quotidien *Milliyet* du 23 avril 2013 fait également référence à cette tendance « anti-*Mülkiye* » dans les nominations et destitutions des préfets : « La mise au ban, ces dernières années, en particulier dans les décrets de nomination des préfets, de la Faculté des Sciences politiques de l'Université d'Ankara connue sous le nom de *Mülkiye* et qui s'est identifiée au système d'administration territoriale avec les nombreux sous-préfets, préfets adjoints et préfets issus de ses rangs, attire l'attention. En effet, la tendance a évolué vers l'Université d'Istanbul avec les nominations récentes. Dans cette perspective, une augmentation considérable du nombre de représentants territoriaux occupant des postes de sous-préfets ou de préfets adjoints nommés à des postes de préfets a été enregistrée. En particulier pour ce qui concerne la nomination des préfets d'âge relativement jeune, les diplômés de l'Université d'Istanbul ont été préférés au détriment du *Mülkiye*. Chez les préfets actifs dans les 81 départements, la différence entre les diplômés des universités d'Istanbul et d'Ankara est en train de s'effacer à la faveur de l'Université d'Istanbul après chaque décret de nomination promulgué »⁴³⁰.

Les données présentées dans le Tableau 10 sont relatives aux préfets exerçant activement leur fonction dans les départements. Cependant, comme nous l'avons vu plus haut, à côté de ces postes, il existe aussi des préfets affectés à l'administration centrale. Selon la perception répandue dans l'opinion publique, cette position constitue plutôt un outil entre les mains des gouvernements pour éloigner arbitrairement de la fonction active les préfets auxquels ils s'opposent. En ajoutant les « préfets hors cadre » (*merkez valisi*) à l'analyse, nous pouvons aussi nous interroger sur un éventuel changement de profil des préfets parallèlement à la perception de l'opinion publique. Parmi les 177

⁴²⁹ Ömer Şahin, « Devletin zirvesinde Mülkiye 'out', ekonomi 'in' » [Au sommet de l'État *Mülkiye* 'out' l'économie 'in'], *Radikal*, 8 avril 2012, http://www.radikal.com.tr/politika/devletin_zirvesinde_mulkiye_out_ekonomi_in-1084266.

⁴³⁰ Tolga Şardan, « Mülkiye out İstanbul in! », *Milliyet*, 27 mai 2013, <http://www.milliyet.com.tr/mulkiye-out-istanbul-in-/gundem/detay/1714433/default.htm>.

préfets au total, y compris les « préfets hors cadre » qui sont au nombre de 96 en 2014, il existe 128 préfets diplômés des Faculté de sciences politiques, dont 106 de l'Université d'Ankara, c'est-à-dire de *Mülkiye* (Tableau 11). Quand nous évaluons les données auxquelles les préfets hors cadre sont ajoutés, nous ne constatons pas un changement considérable en ce qui concerne la proportion des diplômés de SBF dans le nombre total (72%). Cependant, la proportion des diplômés de *Mülkiye* dans les diplômés de SBF vient renforcer la thèse selon laquelle la grande majorité des préfets rappelés à l'administration centrale vient de SBF.

Tableau 11 : Répartition des préfets selon l'établissement d'enseignement supérieur dont ils sont diplômés en 2014

Université	Univ. Ankara	Univ. İstanbul	Univ. Ankara	Univ. Istanbul	Univ. Dicle	Univ. Marmara	Académie de Police
Faculté	SBF (Mülkiye)	SBF	Droit	Droit	Droit	IIBF	
Préfets (n=177)	106	22	18	25	1	1	4

Source: ministère de l'Intérieur (2014)

Si nous comparons les résultats des recherches de 2002 et 2014 en ajoutant les sous-préfets et les adjoints aux préfets, nous pouvons voir beaucoup plus clairement que les « *mülkiyeli* » qui pourraient être considérés comme les « énarques » de la Turquie, sont en train de perdre leur place au sein du groupe professionnel. La raison en est clairement le décret-loi de 1991 (n° 435) qui a élargi les conditions d'accès aux postes de sous-préfet. En effet, presque un tiers des 327 sous-préfets ayant participé à la recherche de 2014 provient d'autres universités, et la plupart de ces derniers sont diplômés des IIBF.

La répartition des diplômés d'IIBF selon les universités nous donne aussi une idée concernant le profil des représentants territoriaux de l'État. On voit que les sous-préfets diplômés des IIBF qui répondent au sondage viennent de 20 universités différentes⁴³¹. Si l'on tient compte des points minimums requis pour accéder à ces universités à l'examen national d'entrée à l'université, on voit que les diplômés des universités les plus prestigieuses qui recrutent des étudiants avec des points plus élevés montrent une tendance plus faible à choisir cette carrière. Il est possible d'interpréter ce fait comme un résultat des tendances des jeunes qui proviennent des couches urbaines favorisées ou qui peuvent nourrir une forte espérance pour accéder à une classe plus élevée, et qui manifestent plus l'intention de s'éloigner de ce type de profession qui nécessite une conception particulière de l'idéal et de l'intérêt publics. Il convient aussi de noter que c'est un métier difficile qui demande un engagement personnel qui accompagne un esprit idéaliste. Dans la recherche de 2002, 67.5% des 747 représentants territoriaux de l'État ont répondu par la négative à la question : « Conseilleriez-vous le métier de représentant territorial de l'État à vos enfants ? »⁴³². La répartition des réponses selon les postes occupés fournit une explication supplémentaire quant aux causes de cette réticence. Ce sont les candidats aux postes de sous-préfets (30%) et les préfets en poste dans les départements (23%) qui se montrent les moins réticents⁴³³. Autrement dit, la perception favorable de la profession n'est partagée que par ceux qui sont les plus hauts placés dans le métier. Par exemple, la position favorable des préfets en poste territorial diminue de moitié chez les préfets hors cadre affectés à l'administration centrale.

Toutefois, quelle qu'en soit la raison, la diversité des établissements d'enseignement supérieur rend difficile de parler d'une socialisation préprofessionnelle qui accorderait une identité commune aux représentants territoriaux de l'État, surtout dans les dernières

⁴³¹ Selon les données de la recherche de 2014, parmi les 92 membres du groupe professionnel qui sont diplômés des IIBF, ceux qui viennent de l'Université de Gazi (Ankara) se trouvent au premier rang avec 20 personnes ; ils sont suivis par l'Université de Selçuk (Konya) (11 diplômés) et l'Université d'Uludağ (Bursa) (10 diplômés). TIAV, *op. cit.*, 2014a, pp.19-20.

⁴³² Koray Karasu, « Mülki İdare Amirliği Mesleği » [Métier de représentant territorial de l'État], Cahit Emre (dir.), *op. cit.*, 2002, p. 210.

⁴³³ *Ibid.*, Tableau de l'annexe I.89, p. 385.

décennies, contrairement à la tradition de *Mülkiye* qui a dominé pendant environ les 50 premières années de la République. Le fait que les diplômés des « universités de province » (*taşra üniversiteleri*) – terme utilisé pour définir les universités hormis celles qui se trouvent non seulement à Istanbul mais dans les trois grandes villes métropolitaines, anciennement fondées et représentant une tradition – occupent de jour en jour une proportion plus importante parmi les sous-préfets, peut être interprété comme le renforcement d'une tendance « anatolienne » et plus « populaire », voire une « périphérisation » progressive de la profession. Il est évident que la disposition légale libéralisant les conditions d'accès au concours a accéléré également la démocratisation de la profession à un certain degré, mais nous considérons que cet aspect perd quelque peu de son importance devant l'incertitude que représente sa massification avec la facilité d'accès offerte aux candidats démunis d'une formation initiale pertinente qui garantissait la qualité d'exercice de la fonction de préfet.

Une autre donnée qui renforce notre jugement sur ce point est la distribution des 177 préfets (travaillant à la fois dans les départements et à l'administration centrale en 2014) selon les lycées dont ils ont été diplômés. La proportion des préfets issus des « lycées anatoliens » où on entre par un examen sélectif et des lycées privés dont les frais de scolarité représentent des sommes considérables, n'est que 2%. Donc, il est au moins possible d'affirmer que les préfets ne viennent pas des milieux élites et/ou ayant des revenus élevés. D'autre part, la proportion des diplômés des lycées d'imams et prédicateurs parmi les préfets est aussi remarquable (42 sur 177 en 2014).

Toutefois, les nominations des préfets issus des lycées d'imams et prédicateurs (*İmam-Hatip*) n'a pas été sans susciter un débat. Suite à une opinion qui s'est répandue au sein de la population, en particulier dans les milieux laïcistes, après l'arrivée au pouvoir de l'AKP et selon laquelle la proportion des préfets issus des lycées religieux aurait augmenté, opinion qui a d'ailleurs trouvé une plateforme d'expression dans un programme télévisé le 18 mars 2009, le ministère de l'Intérieur a publié une réponse écrite où nous trouvons beaucoup de détails concernant les données sur les origines

scolaires des préfets qui étaient en service en 2009. Dans le texte explicatif qui accompagnait les données et où il était souligné que tout citoyen turc ayant les qualités adéquates pour être fonctionnaire d'État pouvait être nommé préfet⁴³⁴, le ministère préférait apporter une réponse évasive concernant les « imam-préfets » en se contenant de dire que tous les préfets étaient issus du corps des sous-préfets. En outre, il était affirmé que parmi les préfets de 81 départements, 69 étaient diplômés des lycées normaux (85,2%) alors que 12 seulement (14,8%) étaient diplômés des lycées religieux.⁴³⁵ Même si le ministère tenait à souligner que « les préfets étaient nommés, non pas selon les écoles primaires, secondaires ou les lycées d'où ils étaient diplômés, mais en fonction de leurs savoirs, acquis professionnels, capacités et mérites », il est vrai que seulement 3,4% des élèves qui avaient réussi à s'inscrire dans une université ladite année étaient diplômés des lycées religieux⁴³⁶, ce qui veut dire que la proportion des préfets diplômés de ces écoles était 4,5 fois plus grande que leur proportion au sein de l'ensemble de la population étudiante.

Un autre point intéressant dans le profil des préfets en fonction est le niveau d'éducation. Les données dévoilent que 57⁴³⁷ sur 81 préfets de départements dispose du diplôme de licence alors que 16 ont un diplôme de master et 7 de doctorat.

En partant de toutes ces données considérées dans leur ensemble, il ne serait pas erroné d'affirmer que, concernant le profil des représentants territoriaux de l'État et des préfets, il s'agit d'une tendance vers la « dé-élitisation ». Premièrement, alors que la population urbaine métropolitaine augmente visiblement en nombre, nous constatons une baisse

⁴³⁴ Rappelons que, selon l'article 2 de la loi n° 2451 et l'article 6 de la loi de n° 5442, les préfets sont nommés sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, la décision du gouvernement et l'approbation du Président de la République, et en vertu de l'article 59 de la loi n° 657, il suffit, pour devenir préfet, d'avoir les qualités requises pour être nommé fonctionnaire d'État.

⁴³⁵ Communiqué de presse de l'office du conseiller des relations publiques et de la presse du ministère de l'Intérieur, n° 2009/37, Ankara, le 20 mars 2009 : http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=3574

⁴³⁶ Ces informations sont extraites du livre des statistiques de l'Éducation nationale de l'année 2008-2009. http://sgb.meb.gov.tr/istatistik/meb_istatistikleri_orgun_egitim_2008_2009.pdf

⁴³⁷ Neuf préfets dont les informations sur le parcours éducatif après l'université ne sont pas claires sont acceptés comme étant « diplômé de licence ».

dans la proportion des représentants territoriaux de l'État qui sont nés et qui ont grandi dans les départements métropolitains. Ensuite, concernant la situation professionnelle et le niveau d'éducation des parents, nous n'observons pas l'évolution positive que l'on pourrait attendre de voir parallèlement au développement social enregistré dans le large intervalle de temps analysé. Enfin, *last but not least*, le poids des établissements d'enseignement de qualité modeste augmente au fil des années dans le propre cursus scolaire des représentants territoriaux de l'État. Ceci dit, afin de pouvoir arriver à des conclusions plus pertinentes au sujet des préfets, il faudrait envisager une étude plus détaillée qui inclut l'évolution du profil de l'ensemble des bureaucrates et hauts fonctionnaires du pays et qui s'inscrit dans une continuité historique et dans le paysage général de l'évolution sociétale.

Le phénomène de « dé-élitisation » et, dans un certain sens, de « ruralisation » et de « popularisation » des représentants territoriaux de l'État peut être interprété dans le même temps comme faisant partie de l'évolution globale de la société. Şerif Mardin mentionne, à ce sujet, un changement qu'il décrit comme la « ruralisation de la vie en Turquie »⁴³⁸. Selon Mardin, un important changement social fut effectivement vécu comme conséquence des dynamiques telles que la modification de la composition ethnique de la société au cours du processus de transition de l'Empire à la République, la mobilité sociale croissante des masses parallèlement aux progrès économiques enregistrés surtout à partir des années 1950, l'urbanisation et l'exode rural. Les transformations que l'on constate dans la structure des élites bureaucratiques constituent l'une des dimensions de ce changement vécu à l'échelle du pays⁴³⁹. Toujours selon Mardin, les hommes d'État qui composaient l'appareil bureaucratique central que l'État ottoman réussissait à maintenir ensemble, étaient dotés d'une culture « raffinée et en partie propre au groupe », d'une « vision du monde relativement homogène et d'un code opérationnel » qui leur étaient inculqués par l'éducation spécifique qu'ils recevaient

⁴³⁸ Şerif Mardin, « Türkiye'de Gençlik ve Şiddet » [La jeunesse et la violence en Turquie], *Türk Modernleşmesi. Makaleler* [La modernisation turque. Articles], vol. 4, İstanbul, İletişim Yayınları, 1994, p. 272.

⁴³⁹ *Ibid.*, p. 274.

dans les écoles du palais.⁴⁴⁰ Mardin souligne que ces élites bureaucratiques militaires et civiles formées par cette mentalité poursuivie et modernisée par l'introduction des écoles militaires et de l'École de *Mülkiye* au 19^{ème} siècle, avaient constitué l'équipe fondatrice de la République et c'est toujours dans la continuité de cette mentalité qu'ils avaient assigné une mission similaire aux institutions d'enseignement de la Turquie moderne :

« Le lycée et l'université classique turcs constituait un système unitaire organisé de façon à fournir des membres à l'élite dirigeante de la République. Les enfants de paysans, de commerçants et d'artisans qui ont accédé aux études secondaires, puis universitaires, ont commencé à perdre dès les premières années du lycée, les éléments du bagage culturel qui appartenait à la périphérie et qui avait été le leur. Ils les ont remplacés par les éléments [culturels] qu'un Turc éduqué était censé porter. Ces derniers comprenaient la croyance au nationalisme et au capitalisme d'État, la croyance au fait que les fonctionnaires de la République et, en général, toute personne éduquée devaient être les précurseurs de la société, mais aussi une « éducation occidentale » et une attitude 'comme il faut'.⁴⁴¹ »

Cependant, Mardin pense aussi que ce modèle qui consistait à récupérer et à former les élites n'a pas été durable. « Du fait que la ruralisation de la population urbaine fut plus rapide que l'urbanisation des paysans » et surtout à cause l'idéologie populiste qui s'est renforcée avec l'arrivée au pouvoir du Parti démocrate en 1950, un provincialisme s'est développé aussi bien dans le langage politique que dans les attitudes des parlementaires élus et « la société a subi une 'dé-élitisation' efficace »⁴⁴². La réaction contre le style bureaucratique élitiste décrit par Şerif Mardin s'est transformée progressivement en une

⁴⁴⁰ *Ibid.*, p. 275.

⁴⁴¹ *Ibid.*, p. 276.

⁴⁴² *Ibidem.*

opposition ouverte aux codes culturels qui s'étendent du port de la cravate jusqu'à écouter du Mozart et semble être adoptée comme attitude par une grande partie des hommes politiques et des hauts fonctionnaires de nos jours.

Un élément récurrent que nous retrouvons dans les entretiens que nous avons réalisés est l'accent mis sur cette « qualité de ne pas appartenir à l'élite » à la fois du point de vue administratif et culturel. C'est ainsi qu'un préfet hors cadre originaire d'une ville métropolitaine et issu d'un lycée privé où l'enseignement se fait en langue étrangère, décrit la profession qui est aussi la sienne malgré le fait qu'il soit placé automatiquement dans la catégorie « élite » par son entourage :

« Ce métier qu'est le nôtre est un métier de paysan. Les personnes qui entrent dans ce métier sont, pour la plupart, d'origine paysanne. Moi, par exemple, j'ai grandi dans [une grande ville], j'ai étudié dans [une école privée en langue étrangère]. Ma femme a, elle aussi, reçu [une bonne éducation, diplômée d'université]. Nous nous intéressons à l'art et tout... Je ne suis donc pas du tout compatible avec ce métier. Parfois il leur arrive même de me demander ce que je fais là-dedans et tout... Vraiment, si tu regardes de plus près, la grande majorité des gens du métier ont été élevés au village. Leurs épouses ont aussi des origines similaires, elles sont institutrices, infirmières, etc. C'est vraiment comme ça. Le parcours professionnel ne contribue pas non plus à la formation, et même quand c'est le cas, ils restent souvent tels qu'ils étaient. C'est-à-dire que moi, par exemple, je suis différent. Ils m'aiment bien mais ils me trouvent un peu extravagant. (...) Mais quand je me rends auprès [des collègues], ils me disent tout de suite : "Allez, parle-nous de quelque chose de différent !", et je leur raconte quelque chose de différent. Je leur raconte un livre que j'ai lu, une pièce de théâtre que j'ai vu. Je leur demande s'ils ont vu tel ou tel film, et tout... Ils me regardent comme ça, ils m'écoutent. Comme un étranger. »

L'anecdote que le même préfet nous raconte révèle également que ce positionnement culturel est aussi valable pour les préfets que l'ensemble de la bureaucratie centrale :

« [Lorsque j'étais chargé de mission à l'administration centrale], chaque fois qu'il nous parvenait quelque chose en rapport avec la culture, l'art, la philosophie, que certaines associations, l'opéra ou le ballet nous envoyaient quelque chose, ils me l'expédiaient à moi. Souvent, ce n'était même pas quelque chose qui entrait dans mon domaine de responsabilité, mais je regardais, j'examinais, je le distribuais. J'y ajoutais même des informations. Cela continuait comme ça et [un jour] j'ai été affecté comme préfet dans un département. Ensuite, arrive un document de la part du Ministère de la Culture, de l'Opéra et le Ballet d'État. Monsieur le sous-secrétaire regarde, regarde et regarde encore, puis il dit : "Ces affaires d'intellos, nous avons l'habitude de les expédier vers M. ... Qu'allons-nous en faire maintenant qu'il est parti ?". J'ai entendu cela et un jour, pendant une conversation que nous avons eue avec lui, j'ai répliqué : "Vraiment, si le ministère n'a pas réussi à former un deuxième intello, c'est son problème". C'est dans cet état que nous sommes ! Et après, nous parlons de l'éducation. Mais quelle éducation, bon sang ? Voilà l'état de l'éducation qu'on reçoit avant d'entrer dans la fonction. Les responsables de la formation professionnelle viennent eux aussi de la même mentalité. Et d'ailleurs, ce que nous appelons formation professionnelle, c'est classique, ce sont les lois et tout. Ce n'est pas cela ! » (Un préfet hors cadre).

Il est difficile de parler, pour les représentants territoriaux de l'État en Turquie, en d'une socialisation professionnelle qui se réaliserait par la voie de l'éducation avant l'entrée dans le métier. Ce constat général permet de dire que, même s'il existe une identité collective de préfet et sous-préfet, il ne s'agit pas d'un habitus obtenu dans le cadre de la profession. Le problème de formation des administrateurs et l'absence d'un programme d'enseignement spécialisé comme, par exemple, une académie d'administration territoriale ou des grandes écoles qui permettraient aux candidats à la fonction

d'administrateur de se familiariser avec l'institution et la culture institutionnelle avant de prendre leur poste est un débat de longue date. Bien qu'il n'y ait jamais eu en Turquie un établissement ou un programme de formation unique destiné à procurer un enseignement homogène à tous les membres de la profession, le fait que ces derniers furent issus pendant plus de 50 ans de deux établissements d'enseignement supérieur (avec le poids incontestable de la faculté des sciences politiques de l'Université d'Ankara - *Mülkiye* – puisque les diplômés de la faculté des sciences politiques de l'Université d'Istanbul ne furent autorisés à participer aux concours de recrutement qu'à partir de 1986) permet, certes, d'affirmer qu'il a existé pendant longtemps une formation homogène pour les futurs représentants territoriaux de l'État. Tout au long de cette période, le *Mülkiye* a donc rempli la fonction de doter les membres de la profession d'une culture et d'une identité communes.

Les conclusions d'une recherche effectuée sur les étudiants de cette époque peuvent nous éclairer sur ce sujet. L'enquête réalisée dans le cadre de cette recherche auprès des étudiants de trois facultés à Ankara (la faculté des sciences politiques de l'Université d'Ankara, la faculté de droit de l'Université d'Ankara et la faculté de gestion de l'Université technique du Moyen-Orient) avait démontré que, quand bien même ces derniers viendraient de classes et milieux sociaux totalement différents, ils subissaient fortement l'influence du climat dominant de la faculté dans laquelle ils étudiaient à partir de leur deuxième et troisième année et cette influence provoquait des transformations conscientes ou inconscientes dans leurs comportements et attitudes. Trois idéaltypes qui reflétaient l'impact profond des institutions dégageaient finalement de l'enquête⁴⁴³ :

« Le premier [idéaltipe] est le 'futur administrateur - leader'. Les étudiants qui entrent dans cette catégorie tendent à assurer le leadership lors des problèmes nationaux et politiques, portent un vif intérêt aux dimensions politiques des phénomènes sociaux. Bien que leurs modèles

⁴⁴³ Nermin Abadan, *Üniversite öğrencilerinin serbest zaman faaliyetleri* [Les activités de loisirs des étudiants d'université], Ankara, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, 1961, p. 124.

idéels s'enracinent dans le système de pensée turc, ayant acquis la maîtrise d'au moins une langue étrangère occidentale, ils peuvent la mobiliser. Ils appartiennent à la catégorie intellectuelle du point de vue du niveau de leur culture générale. Ils se sont appropriés les révolutions d'Atatürk, ils défendent la nécessité d'atteindre le niveau de la civilisation occidentale par une approche synthétique. Ils se voient dans l'avenir fort probablement au service de l'État ou dans le secteur public.

Le second idéaltype est celui du 'dévoué au métier'. Ceux qui y appartiennent mettent la formation professionnelle au premier plan, tendent à résoudre les problèmes d'une société en pleine transition à l'aide des jugements de valeurs traditionalistes, analysent les enjeux publics non pas par une approche rationnelle mais en se conformant aux commentaires fournis par les figures de proue des médias de masse. Ils ne progressent pas en connaissance des langues étrangères occidentales au-delà du niveau de l'enseignement secondaire. Ils ne s'approprient que formellement des révolutions d'Atatürk. Dans l'avenir, ils pensent choisir des métiers qui s'apprennent par l'habitude et l'expérience au lieu des postes qui nécessitent la prise de décisions et de responsabilité. Ils sont majoritairement originaires des villes anatoliennes qui commencent à peine à se développer et qui ne comptent pas plus de cent mille habitants. Ils visent un avancement social qui s'effectuera étape par étape.

Le troisième idéaltype est le 'manager carriériste'. Ceux qui font partie de cette catégorie accordent la priorité aux problèmes économiques et techniques même s'ils étudient dans une branche des sciences sociales. Ils ne portent pas d'intérêt à l'activité politique. Dans leur vie privée, prévalent les standards et les jugements de valeurs propres aux sociétés hautement industrialisées. Leurs modèles idéels et leurs opinions sont directement empruntés aux idées anglo-américaines qu'ils ont, d'ailleurs,

intériorisé lors de leurs études antérieures. Ils considèrent les révolutions d'Atatürk comme le résultat naturel de la civilisation occidentale et se les approprient consciemment ou inconsciemment. Ils valorisent les emplois rentables pour leur avenir après l'université et accordent un grand prestige aux entrepreneurs. Ils viennent des familles qui appartiennent presque sans aucune exception à la classe moyenne supérieure et tendent à préférer un 'emploi' qui leur procurerait une satisfaction matérielle à une carrière qui leur demanderait sans cesse de multiplier les efforts. Cette catégorie peut aussi être qualifiée de 'tourné vers l'étranger'.

Les idéaltypes qui figurent aux deux premiers rangs de la typologie décrite dans cet extrait et que Nermin Abadan définit comme « créatif, idéaliste, dynamique » et « traditionnaliste, praticien, statique » correspondent respectivement aux étudiants de la faculté des sciences politiques de l'Université d'Ankara (*Mülkiye*) et de la faculté de droit de l'Université d'Ankara. Si l'on tient compte des conditions de l'époque, de la facilité accrue d'accès des différentes catégories de la population à l'enseignement supérieur et des multiples transformations qu'ont subies les universités à la fois en tant qu'institutions et du point de vue de leur signification sociale, il serait prétentieux d'affirmer que ces types idéaux proposés au début des années 1960 ont leur équivalent dans la Turquie de nos jours, mais ils peuvent tout de même nous donner une piste pour proposer, à notre tour, quelques considérations.

Cette typologie développée à partir des enquêtes réalisées auprès des étudiants qui ont commencé leurs études universitaires à la fin de la décennie 1950, fournit des indices importants pour saisir le profil étudiant des deux institutions qui formaient à l'époque les représentants territoriaux de l'État. Il n'est pas surprenant que ces derniers soient issus des institutions où le profil étudiant plutôt idéaliste et venant de la classe moyenne ou relativement modeste était plus répandu. Comme nous l'avons souligné plus haut au sujet des gouvernements du Parti démocrate, la tendance des partis plus conservateurs à nommer les préfets, lors de leur passage au pouvoir, davantage parmi les diplômés de la

faculté de droit, montre également que la typologie reflète en grande partie les réalités de l'époque. Enfin, nous pouvons ajouter que le type décrit par Abadan comme « carriériste, matérialiste, manager » et qui témoigne d'une vive volonté de gravir rapidement les échelons sociaux, n'affiche pas non plus de nos jours un grand intérêt pour faire carrière dans les métiers d'administration territoriale.

L'opinion générale répandue selon laquelle la faculté des sciences politiques de l'Université d'Ankara fut déterminante dans la structuration de l'identité des membres de la profession, trouve son expression la plus forte dans les paroles d'un préfet à la retraite que nous avons interrogé : « Lorsqu'on parle de préfets, avant même de penser à la profession, on pense au *Mülkiye* ». Un autre préfet (affecté à l'administration centrale) souligne la même idée en faisant référence à l'hymne de *Mülkiye* : « L'hymne de *Mülkiye* peut être considéré comme le manifeste de notre métier. » En effet, l'hymne qui commence par les vers « Nous ne voulons pas un autre amour, notre cœur bat avec le tien / Que tes larmes tarissent, patrie bien aimée, parce que nous sommes arrivés »⁴⁴⁴, traduit très bien cette mission de « sauveur et modernisateur » que la génération des administrateurs idéalistes s'approprient dans leur perception du métier. Le second point important souligné par les préfets de cette génération qui mentionnent leur éducation est le fait que, conformément au tableau décrit ci-dessus, les facultés de sciences politiques et de droit de l'Université d'Ankara de l'époque tinrent lieu d' « ascenseur social » pour les étudiants idéalistes et brillants d'origine modeste et venant de tous les coins du pays⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ Les paroles de l'hymne de *Mülkiye*, connu aussi sous le nom de « l'hymne à la patrie » appartiennent à Cemal Edhem (Yeşil) qui avait écrit le poème en 1918, alors qu'il était élève à l'école de *Mülkiye*. Il fut diplômé en 1921, en pleine guerre de libération alors qu'Istanbul était sous le contrôle des forces d'occupation. Pour plus de détails (en turc) sur l'histoire de l'hymne, voir sur le site de la faculté des sciences politiques de l'Université d'Ankara : http://politics.ankara.edu.tr/index.php?bil=bil_icerik&icerik_id=292&ens_birim=0

⁴⁴⁵ En comparant les résultats de cette recherche qui date de 1957 au cas de la France de la même époque, certains chercheurs ont défendu que la carrière de représentant territorial de l'État était plus accessible en Turquie par les différentes classes sociales, ce qui signifiait à leurs yeux que la mobilité sociale y était plus importante. Turhan Feyzioğlu, et. al. *op.cit.*, 1957, p. 15.

Un décret-loi promulgué en 1991 (n° 435) a démocratisé l'accès à la carrière en accordant le droit de se présenter au concours d'entrée dans le métier à tous les diplômés des facultés des sciences économiques et administratives (IIBF) et de leur équivalent. Cependant, cette décision a eu aussi l'effet de réduire l'influence du parcours éducative des membres de la profession sur la formation d'un habitus ou d'une culture professionnelle. Avec la nouvelle réglementation, le nombre d'institutions qui alimentent la profession a considérablement augmenté, mais il faut aussi noter que la plupart des nouveaux candidats à la fonction d'administration territoriale sont désormais diplômés d'une faculté qui n'offre pas de programme d'études spécialisé pour la formation, ne dote pas les candidats d'une spécialisation et dispense un enseignement qui peut exister indifféremment dans toutes les universités de la Turquie. Il semble inévitable que ce processus – dont les effets ont déjà pu être observés dans les années récentes – donne naissance à un profil différent de représentant territorial de l'État, et donc un profil différent de préfet, à moyen et à long terme.

Cette évolution constitue un thème sur lequel les préfets que nous avons interrogés portaient majoritairement un jugement défavorable. Cependant, ce qui peut sembler paradoxal au premier abord, les préfets occupant actuellement un poste territorial la considéraient souvent un peu plus positivement en avançant les motifs suivants : « Dans les conditions actuelles, il ne serait pas juste de laisser le droit de se présenter au concours au monopole de quelques universités » ; « sous condition que les recrutements continuent à s'effectuer sur la seule base du mérite, le fait qu'un nombre plus important d'établissements d'enseignement supérieur puissent présenter des candidats au concours attise la concurrence, et la concurrence ne fait qu'apporter plus de succès » ; « dans le passé, lorsqu'il y avait moins d'université, ces universités [celles d'Istanbul et d'Ankara] rassemblaient et panachaient les étudiants qui venaient de différentes régions du pays et de différentes couches populaires ; mais de nos jours, étant donné qu'il y a au moins une université dans chaque département, il ne faut pas priver ces jeunes qui souhaitent ou se trouvent obligés de s'y inscrire de cette opportunité ». Lors de nos entretiens, un seul préfet de département en fonction a émis une opinion très critique à ce sujet : « C'est une

grosse erreur de laisser quelqu'un participer au concours d'accès à la carrière lorsque nous ne pouvons même pas être sûrs qu'il a lu un seul livre de sa vie du début jusqu'à la fin ». Ce qui rend encore plus intéressantes les opinions de ce préfet sont ses propos sur les effets éventuels de la formation requise pendant le cursus universitaire sur l'exercice de la fonction préfectorale dans les conditions actuelles :

« Alors, est-ce qu'il est possible qu'un administrateur qui a intégré la carrière après avoir obtenu son diplôme d'une université d'une petite ville d'Anatolie puisse dire ce qu'il faut faire à quelqu'un qui est diplômé de l'Université du Bosphore ou de l'Université technique du Moyen-Orient ? [...] S'il n'a pas de charisme et que son pouvoir de persuasion est faible, alors l'administrateur est obligé de commander et cela nuit à l'harmonie. [...] Les lois, les ordres sont clairs, mais le préfet a besoin de consensus pour obtenir de ses partenaires qu'ils fassent quelque chose. Je veux dire qu'il doit y avoir du consentement. Si tu ordonnes, ça passe peut-être une ou deux fois, mais ça ne dure pas longtemps. Quand le préfet s'assied à la table de négociation, il doit avoir du poids quels qu'ils soient ses interlocuteurs. Comment cela se rend possible ? Pas uniquement avec le poids du poste, mais avec le savoir, l'expérience, le savoir-vivre. Si tout cela n'existe pas... [Le préfet] ne peut pas s'asseoir à la table toujours avec un bâton à la main. »

Lors de l'entretien dont nous venons de présenter un extrait, le préfet met également l'accent sur le changement du profil des acteurs avec lesquels il est amené à travailler et établir des relations. C'est l'un des sujets importants que nous allons aborder dans la section suivante lorsque nous essaierons de replacer le préfet dans son système d'action. Il serait, cependant, utile de résumer brièvement ses remarques tirées de son long récit en guise de conclusion à cette section. Selon notre interlocuteur, les profils de qualification des hauts fonctionnaires en poste aussi bien dans l'administration centrale que l'administration locale, mais surtout ceux des préfets, s'affaiblissent de plus en plus face à ceux des experts placés sous leur hiérarchie et de leurs collaborateurs dont le nombre augmente de jour en jour dans les pratiques préfectorales en plein changement

(notamment des experts chargés des NGO et des représentants du secteur privé). Nous allons chercher à comprendre quelles en seront les conséquences du point de vue des rôles changeants du préfet dans la section suivante.

4.2 Le préfet dans son univers organisationnel

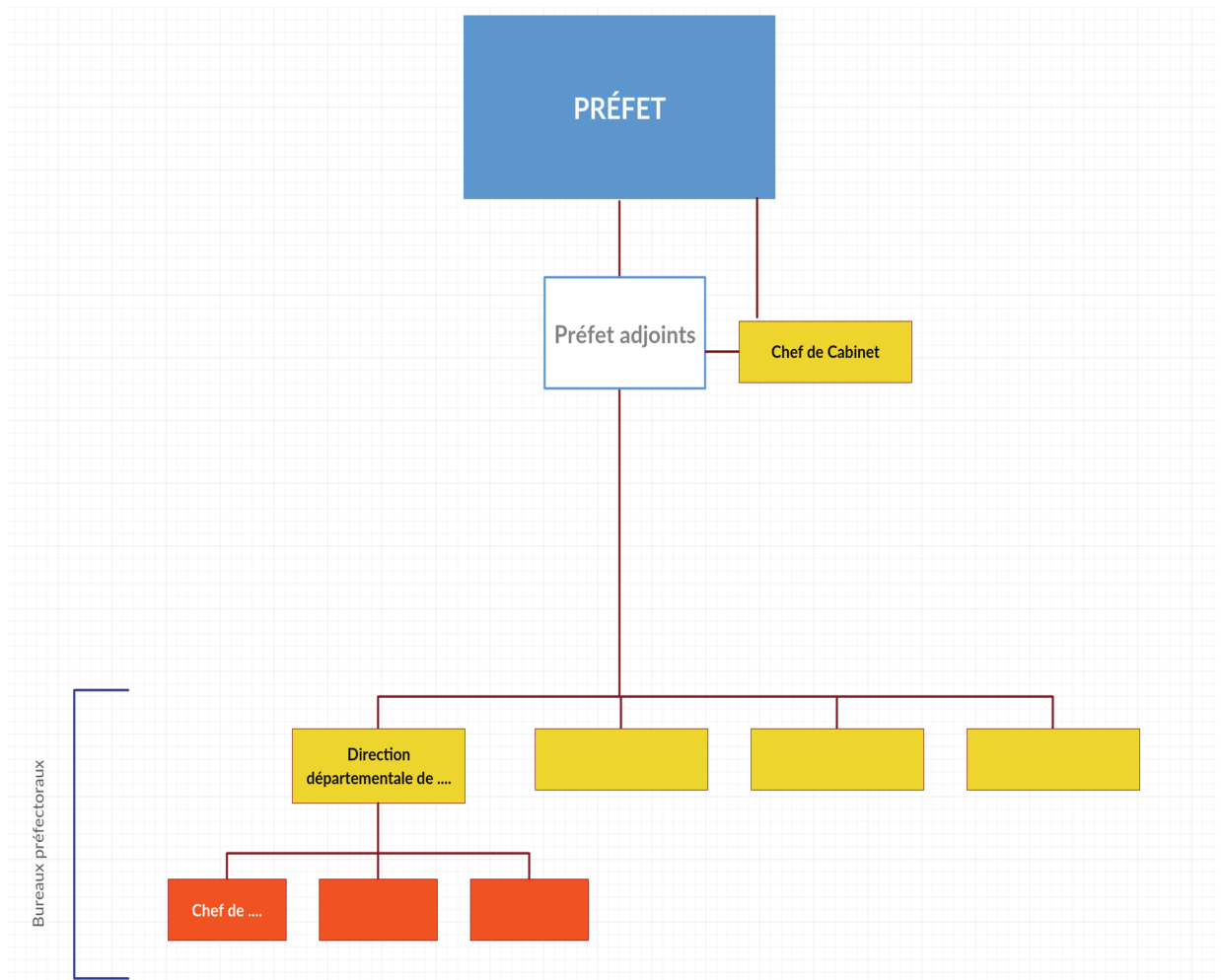
4.2.1 L'organisation type d'une préfecture

Comme nous l'avons déjà souligné, l'organisation de l'État sur l'ensemble des territoires se base, en Turquie, sur l'échelon départemental et se structure autour du système préfectoral. Cela veut dire que le département constitue l'échelon de base pour la mise en œuvre des politiques publiques aussi bien que celui pour la mise en place d'institutions étatiques de façon uniforme et englobante. Dans ce cadre, le préfet se place à la tête de l'ensemble des services de l'État dans chaque département. Le système préfectoral renvoie alors à un ensemble d'institutions assez compliqué. Il convient ici, donc, de situer le préfet dans l'institution préfectorale et dans son environnement immédiat.

L'organigramme ci-dessous schématise l'organisation-type d'une préfecture selon le « règlement sur l'organisation, les tâches et le fonctionnement des administrations préfectorales et sous-préfectorales⁴⁴⁶ ».

⁴⁴⁶ Le titre exact du règlement est « Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği ». *Journal officiel*, n° 27958, 08.06.2011.

Figure 11 : Organisation-type d'une préfecture



Le règlement intérieur énonce qu'une préfecture doit se composer des unités administratives suivantes (Règlement, art. 9) : la Direction départementale d'enregistrement (*İl Yazı İşleri Müdürlüğü*), la Direction du Conseil d'administration départementale (*İl İdare Kurulu Müdürlüğü*), la Direction départementale des administrations locales (*İl Mahalli İdareler Müdürlüğü*), la Direction départementale de la presse et des relations publiques (*İl Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü*), le Chef de cabinet (*Özel Kalem Müdürlüğü*), la Direction du bureau de protocole (*Protokol Şube*

Müdürlüğü) (uniquement dans les métropoles ; cette fonction s'organise dans les autres départements sous la forme de « Service de protocole » (*Protokol Şefliği*) placé sous l'autorité du Chef de cabinet), la Direction du bureau des affaires juridiques (*Hukuk İşleri Şube Müdürlüğü*), la Direction départementale des études sociales et des projets (*İl Sosyal Etüt ve Proje Müdürlüğü*), la Direction du bureau des affaires administratives (*İdari Hizmetler Şube Müdürlüğü*), la Direction du bureau informatique (*Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü*). En outre, la Direction départementale de la planification et de la coordination (*İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü*), la Direction départementale des associations (*İl Dernekler Müdürlüğü*), la Direction départementale de l'état civil et de la nationalité (*İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü*), et la Direction du centre d'appels d'urgence 112 (*112 Acil Çağrı Merkezi*) et, pour les départements où se trouve une municipalité métropolitaine, les Présidences pour le suivi et la coordination des investissements (*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları*) font également partie des bureaux préfectoraux même si ces services disposent de leur propre réglementation spécifique en ce qui concerne leur organisation et fonctionnement internes (Règlement, art. 2).

L'administration préfectorale est organisée dans chaque département à trois niveaux. Les unités essentielles d'une préfecture sont les directions départementales (*il müdürlükleri*) et les directions de bureau (*şube müdürlükleri*) dans divers domaines d'activité et de compétence que nous venons d'énumérer. Les directions départementales sont à leurs tours subdivisées en services (*şeflik*). Ces directions et services constituent les bureaux préfectoraux. L'ensemble des bureaux est responsable de conduire et coordonner les services de l'administration générale sous l'autorité du préfet.

Comme nous l'avons vu de manière détaillée dans les chapitres précédents, selon la loi relative à l'administration départementale n° 5442 de 1949, le préfet est le représentant de l'État et l'organe exécutif du gouvernement et de chaque ministère au niveau du département. Les organisations départementales des ministères se structurent sous forme de directions et sont aussi placées sous l'autorité du préfet (loi n° 3046 de 1984, art. 8 ;

15/e). Nous y reviendrons un peu plus tard, parce que la capacité institutionnelle de mise en œuvre des politiques publiques et le vrai point de contact avec les usagers se trouvent plutôt dans les services ministériels déconcentrés, en dehors de certains services du ministère de l'Intérieur qui s'organisent directement au sein des bureaux préfectoraux. Ce qu'il faut rappeler ici est que les services appartenant aux ministères qui ne disposent pas de services déconcentrés départementaux ou à d'autres institutions et établissements publics, sont opérés également par le biais des bureaux préfectoraux (Règlement, art. 11).

Le règlement sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration préfectorale mentionne également la possibilité, en cas de nécessité, de créer de nouveaux bureaux préfectoraux permanents ou non permanents sous certaines conditions. C'est ainsi, par exemple, que pour assurer les activités réglementaires des ministères (et de l'office du Premier Ministre) demandées aux préfets ou suite aux demandes des préfets eux-mêmes pour fournir certains services d'une manière plus pertinente et plus proche des citoyens, de nouveaux bureaux peuvent être créés. Le règlement dessine les contours dans lesquelles les institutions préfectorales s'organisent tout en offrant ainsi une capacité de s'adapter aux besoins et contextes spécifiques.

Toutefois, même s'il n'est pas possible d'ignorer l'existence d'une telle flexibilité, il est réellement possible de constater deux types d'organisation formellement distincts : celle que l'on rencontre dans les départements où se trouvent une municipalité métropolitaine et celle des autres départements. Dans les « métropoles » dont le nombre s'élève aujourd'hui à 30, vit actuellement un peu plus de trois quarts de la population totale du pays. La taille plus importante de ces départements exige, bien entendu, un effectif plus large et une organisation plus forte quant aux fonctions de représentation du préfet et au protocole, puisque des affaires de protocole comme l'organisation des réceptions et des visites officielles y sont visiblement plus nombreux. De plus, dans ces trente métropoles, suite à la transformation en quartier urbaines (*mahalle*) des villages qui étaient auparavant des administrations locales rurales et la disparition de l'administration

spéciale du département (*il özel idaresi*) qui était responsable notamment des investissements et des services au niveau rural dont à la tête se trouvait le préfet, on a besoin des nouvelles unités administratives à combler cette lacune. Ainsi donc sont créées les présidences pour le suivi et la coordination des investissements (*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı*) dans les métropoles.

Les différences entre les institutions préfectorales dans chaque département ne se limitent cependant pas à la structure formelle. Nos observations et ce que nos interlocuteurs nous ont révélé lors de nos entretiens montrent que la structure informelle et le fonctionnement des bureaux dans la préfecture varient également de l'une à l'autre selon l'intention du préfet. Cette interprétation personnelle du préfet se voit trop fréquemment dans les relations avec les préfets adjoints et avec leur chef de cabinet. Dans la pratique, selon nos interlocuteurs, les court-circuits ne sont pas rares. Ce dont se plaignent surtout les préfets adjoints sont les pratiques de contournement des préfets adjoints dans la hiérarchie prévue au sein de l'institution préfectorale.

« Le système de préfet adjoint en Turquie a été 'contourné' par les directeurs départementaux des bureaux (*il şube müdürleri*). En termes de la hiérarchie administrative, les directeurs d'arrondissement des bureaux (*ilçe şube müdürleri*) doivent être liés aux sous-préfets et les directeurs départementaux, disons le directeur départemental de l'éducation nationale, de la santé, etc. doivent être liés au préfet adjoint mandaté par le préfet. Mais en Turquie, cela ne se passe pas comme ça. En Turquie, les directeurs départementaux court-circuitent la hiérarchie, contournent les préfets adjoints et se mettent en contact directement avec le préfet. Ce n'est pas juste. » (Un préfet adjoint).

Ce qui suscite des plaintes chez les préfets adjoints, c'est une incapacité à remplir un rôle actif dans l'exercice de la fonction préfectorale. La plupart d'entre eux (non seulement ceux qui ont été interviewés dans le cadre de cette thèse) semblent penser que les préfets adjoints ne disposent pas de pouvoir de décision et d'autorité supérieure dans

le fonctionnement d'une préfecture, et évaluer le poste de préfet adjoint comme une position de subordonné : « Le préfet adjoint, autrement dit "pacifié", c'est à dire subordonné. Notre boulot, c'est de ne faire que ce que le préfet nous demande. Quand il y a quelque chose de controversée, on demande : 'Monsieur le préfet, qu'en dites-vous ?', et il dit : 'Fais ceci, fais cela'. Et c'est tout... » (Un préfet adjoint).

Un autre enjeu est celui de placer le chef de cabinet dans la hiérarchie et le fonctionnement de la préfecture. Selon le règlement intérieur que nous venons de mentionner ci-dessus, chacun des postes de direction est rattaché hiérarchiquement à un préfet adjoint tandis que seul le cabinet du préfet est placé sous l'autorité directe du préfet (Règlement, art. 12). En réalité, le cabinet de préfet et les autres directions départementales sont les éléments d'un même niveau hiérarchique qui se trouvent sur une même ligne verticale dans l'organisation d'une préfecture. Bien qu'il ne soit pas plus élevé que les autres, nous observons dans la pratique que, dans certaines préfectures, le chef de cabinet se place entre le préfet et les préfets adjoints. Cela veut dire que le chef de cabinet est censé être, dans certains cas, hiérarchiquement plus élevé que les autres directeurs et directrices, parfois même plus que les préfets adjoints.

« Le chef de cabinet, que l'on pourrait aussi appeler "le chef des rumeurs", est malheureusement considéré dans notre système préfectoral comme le bras droit du préfet. Je dis 'malheureusement', parce que le chef de cabinet aurait dû être sous l'autorité ou dans l'équipe du préfet tout comme les autres directeurs de département. Bien sûr, il a une position différente puisqu'il assure aussi la coordination du secrétariat particulier et des affaires réservées. À ce titre, on doit attendre de lui qu'il soit un intermédiaire de confiance dans le transfert de certaines informations au préfet. Mais si le préfet commence à l'utiliser comme son conseiller principal, la hiérarchie se trouve complètement bouleversée. » (Un préfet adjoint).

Les entretiens que nous avons effectués nous ont donné l'impression que le chef de cabinet est souvent l'acteur le plus proche du préfet. Le préfet exerce ses fonctions en étroite collaboration avec lui, tout en lui transmettant les informations nécessaires, parfois confidentielles. Le chef de cabinet joue alors en réalité un rôle de personnage secondaire qui possède les informations les plus secrètes, tant celles du préfet que celles de la préfecture, et à ce titre, il est considéré par le préfet comme une source d'information fiable. Il est donc non seulement le collaborateur principal du préfet qui reste toujours discret dans ses relations avec autrui mais aussi celui qui souffle ce qu'il doit être entendu par le préfet.

Toutefois, comme nous avons essayé de le démontrer, bien qu'il soit parfois considéré comme un supérieur hiérarchique, ce n'est pas vraiment le cas au niveau juridique. Alors, comment les choses se déroulent-elles dans la pratique ? Un autre préfet adjoint dévoile comment un chef de cabinet peut être transformé en une autorité supérieure dont les préfets adjoints et les autres membres de l'équipe du préfet doivent tenir compte dans les pratiques préfectorales : « Le chef de cabinet ne peut certainement pas donner des ordres à un préfet adjoint. Il ne peut même pas lui prier ouvertement de faire quelque chose. Par contre, quand il souhaite donner un ordre, rien ne l'empêche de parler au nom du préfet et de dire : 'Monsieur le préfet demande que vous fassiez ceci...'. Si le préfet peut parfois effectivement le lui demander, ce n'est pas vrai à tous les coups, mais personne ne va éprouver le besoin d'aller vérifier chaque fois avec le préfet. Et lorsqu'on s'habitue à recevoir les directives toujours du chef de cabinet, tout devient flou, on ne sait pas s'il parle au nom du préfet ou en son propre nom. S'il est sous les ailes du préfet, bien protégé, parfois vous le verrez balancer par lui-même des ordres à droite et à gauche en le prenant sur soi. » Nous avons l'impression que le rôle central du chef de cabinet dans le flux d'informations à l'intérieur de la préfecture lui confère un pouvoir mais il lui reste à gagner la confiance du préfet pour asseoir sa légitimité afin de se poser comme « deuxième supérieur » de la préfecture. L'entretien que nous avons eu avec un sous-préfet qui a déjà occupé un poste de préfet adjoint nous a très clairement confirmé cette impression. D'après lui, il est difficile de parler d'un mode de fonctionnement

standardisé dans la pratique préfectorale, parce que le préfet interprète les règlements dès son arrivée à la préfecture et les met en conformité avec sa propre conception de l'organisation. C'est pour cette raison que le positionnement du chef de cabinet (et aussi celui des préfets adjoints) diffère(nt) de l'un à l'autre. Le sous-préfet nous a rappelé que certains préfets ne laissaient même aucune marge de manœuvre aux chefs de cabinet à tel point que le cabinet du préfet était rattaché, dans leur préfecture, à un préfet adjoint. Un aperçu rapide des listes concernant la division des tâches officielles de la préfecture qui sont accessibles en ligne sur les sites Internet des préfectures permet de confirmer ce que notre interlocuteur a affirmé. À titre d'exemple, nous pouvons citer les cas de Bursa, Edirne et Van où le cabinet du préfet est placé sous la responsabilité de l'un des préfets adjoints et ceux d'Ankara, Tekirdağ et İzmir où, dans la liste des charges des préfets adjoints, il n'est fait aucune mention au cabinet du préfet.

Il convient en outre de signaler que les préfets interviewés nous ont semblé comme s'ils ne partageaient pas les craintes et les critiques exprimées par les autres groupes d'acteurs au sein de la profession. Il est nécessaire d'approfondir un peu plus cette divergence des opinions pour mieux saisir de quoi il s'agit. Au fond, dans les cas où le chef de cabinet devient un acteur prépondérant dans la préfecture, les critiques exprimées nous ont montré que le chef de cabinet est censé être considéré comme un secrétaire général et non comme un « simple » directeur. Cela nous fait penser à une question d'enquête de la recherche de 2002 qui cherchait à savoir si, selon les enquêtés, il était nécessaire ou non de créer un poste de secrétaire général au sein de la préfecture. Les réponses données à cette question sont en accord avec nos observations. Les préfets étaient plus favorables que les préfets adjoints (52,7 % contre 35,9 %) à la création d'un nouveau poste situé hiérarchiquement entre le préfet et son équipe, et qui serait responsable du bon fonctionnement de la préfecture devant le préfet⁴⁴⁷. Le sentiment qui se traduit par la réticence des préfets adjoints pourrait être une peur d'être écarté et cela se manifeste

⁴⁴⁷ Cahit Emre, « Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış » [Regard sur les discussions sur la réorganisation de l'administration territoriale], Cahit Emre (dir.), *op. cit.*, 2002c, p. 296.

également dans leurs interprétations de l'état actuel marqué par le renforcement du chef de cabinet. Cependant, il ne faut pas oublier que tous les préfets n'adhèrent pas non plus à une telle solution. Leur hésitation qui se reflète dans les résultats de l'enquête semble être aussi se traduire dans la réalité. La préférence de l'emploi du chef de cabinet non seulement pour ses fonctions officielles mais aussi pour animer et coordonner l'ensemble des actions et services dans la préfecture n'est pas observable dans toutes les préfectures. Les préfets que nous avons interrogés ont préféré parler de l'insuffisance du personnel plutôt que de l'emploi extraordinaire des chefs de cabinet.

« J'ai été aussi préfet à Je rédigeais moi-même les requêtes en litige et tous les plaidoyers. Je veux dire, il n'y avait personne d'autre qui saurait le faire, tu sais ? Il y avait autant de monde et personne ne savait le faire. Je leur apprenais. Il y avait un chef, je lui ai tout appris, puis il a été promu directeur et il est parti. Il n'y a donc pas de personnel bien formé. Même pas un seul. Je peux dire que si un sous-préfet ou un préfet a un chef de cabinet, un chauffeur et un secrétaire, je dis bien trois personnes, ça suffit. Ils lui prendront la moitié de ses tâches. Mais ils doivent être bien formés, sincères et constructives, en quête de solutions aux problèmes. Par exemple, il se passe quelque chose, tu dis à ton chef de cabinet : 'Ahmet, il y a tel problème, règle-le'. Il te répond : 'Bien, Monsieur'. Et c'est fini ! Ou alors à ton secrétaire, tu dis : 'Fais ceci comme cela'. Il te dit : 'Bien, Monsieur'. Il sait faire. Mais non, il n'y en a pas. Le chauffeur, rien que le chauffeur, s'il est quelqu'un de qualité, il est capable d'enlever la moitié de ses soucis à un préfet. » (Un préfet).

Ces propos évoquent non seulement l'insuffisance du personnel qualifié mais aussi une méfiance des préfets envers leur équipe. Il est, certes, difficile d'arriver à une généralisation à partir d'un seul entretien, mais ce constat nous semble assez pertinent pour percevoir la vraie motivation des préfets. Dans cet exemple, le préfet décrit une organisation excessivement centralisée qui repose sur la concentration du pouvoir et de l'autorité entre ses mains. Seuls le chef de cabinet, le secrétaire et le chauffeur sont

considérés comme ses collaborateurs dans son imagination. Il ne mentionne même pas les préfets adjoints. Or, ces derniers sont certainement des agents qualifiés et expérimentés mis à sa disposition⁴⁴⁸.

Ce récit nous amène à faire la réflexion suivante : les préfets semblent avoir de faibles relations avec leur équipe et leur hiérarchie. L'institution préfectorale paraît loin de fonctionner comme une équipe efficace et intégrée autour de la figure du préfet. Les préfets se plaignent de la mauvaise qualité du service assuré par les cadres préfectoraux. Il est donc nécessaire d'examiner la relation que les préfets entretiennent avec les autres cadres administratifs de manière plus détaillée. Une enquête réalisée par l'Association des Administrateurs turcs (*Türk İdareciler Derneği*) en 2013 avec la participation de 742 représentants territoriaux de l'État offre un regard actuel sur ce sujet⁴⁴⁹. Les résultats de l'enquête en question qui nous permettent de voir s'il existe ou non une solidarité professionnelle au sein des corps, sont tout à fait conformes à ce que nous avons vu sur le terrain en partant de nos observations et de nos entretiens. Plus de la moitié des participants affirment ouvertement que les préfets ne tiennent pas en haute estime les représentants territoriaux de l'État placés sous leur autorité (54 %) et le pourcentage de ceux qui pensent le contraire atteint à peine 18 %. Il n'est malheureusement pas possible de distinguer les réponses des préfets de celles des autres dans les résultats, mais si l'on considère que les préfets (qu'ils soient affectés à un poste territorial ou non) font également partie de l'échantillon des personnes ayant répondu aux questions (68 sur

⁴⁴⁸ Selon la loi n° 5442 de 1949 relative à l'administration départementale (art. 5) et selon le règlement sur les modalités de nomination et de promotion des corps de représentant territorial de l'État, après avoir été recruté sur concours et passé une période de candidature à la profession de trois ans en participant à plusieurs formations permettant d'être titularisé, il faut continuer à exercer sa fonction de sous-préfet pendant au moins 6 ans pour être nommé préfet adjoint. Pour le texte du règlement, voir « Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliği » (*Journal officiel*, n° 19166, 16.07.1986) : <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.8610782.pdf>.

⁴⁴⁹ L'enquête de 2013 de l'Association des Administrateurs turcs a été réalisé entre le 25 février et le 13 mars 2013 avec la participation de 21 préfets, 64 inspecteurs généraux de l'administration, 47 préfets affectés à l'administration centrale, 127 préfets adjoints, 412 sous-préfets et 70 sous-préfets candidats. Pour le rapport, consultez le lien : http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/ANKET%20SONUCU/TID_ANKETI.pdf.

742), le taux considérablement bas de ceux qui affirment qu'il existe une bonne relation entre le préfet et ses collaborateurs semble encore plus surprenant.

Derrière ce mépris que le préfet semble ressentir vis-à-vis des autres acteurs au sein de la préfecture, se trouve, comme nous venons de le mentionner, le problème de la carence de qualification des fonctionnaires même si leur recrutement se fait sur concours – à l'exception de celui de chef de cabinet puisque ce poste fait partie du fonctionnariat exceptionnel tout comme celui de préfet–. Il faut rappeler que la recherche de 2002 nous avait également montré que 98,1 % des préfets enquêtés avaient répondu favorablement à la question sur la nécessité d'assurer le recrutement des experts dans les bureaux préfectoraux⁴⁵⁰. Il est probable d'interpréter ce résultat comme une évidence de l'absence ou de l'insuffisance de personnel qualifié. Cette proposition a d'ailleurs été annoncée dans le plan stratégique 2010-2014 du ministère de l'Intérieur qui soulignait l'importance de l'emploi du personnel contractuel au sein des préfectures dans les domaines d'expertise comme l'économie, la justice, ou encore la planification, en attendant le renforcement des préfectures en matière de ressources humaines⁴⁵¹.

L'insuffisance et la répartition territoriale inégale du personnel qualifié entre les bureaux préfectoraux ainsi que les services déconcentrés des ministères dans les départements constituent un thème récurrent dans les rapports sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration étatique. Mais, plus spécifiquement, le rapport général de la Recherche sur l'Administration publique de 1991 (KAYA) souligne le fait que le préfet est dépourvu de fondement légal pour recruter, à l'exception d'une minorité très limitée, le personnel administratif qui travaillera sous son autorité⁴⁵². Cependant, tandis que le

⁴⁵⁰ Cahit Emre, « Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış » [Vue d'ensemble des discussions sur la réorganisation de l'administration territoriale], Cahit Emre (dir.), *op. cit.*, 2002c, p. 294.

⁴⁵¹ İçişleri Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planı [Le plan stratégique 2010 - 2014 du ministère de l'Intérieur], <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/i1HQ+Icisleri BakanligiSP1014.pdf>.

⁴⁵² TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA)* [Le rapport général de la Recherche sur l'Administration publique], Ankara, TODAİE, p. 158, Le rapport fait également une proposition d'organisation type de la préfecture composant d'un préfet, des préfets adjoints en quantité nécessaire, un cabinet de préfet, des services de consultance sur les affaires juridiques et sur la presse et les relations

rapport considère cette situation comme l'une des raisons principales de la carence de personnel qualifié, il souligne également le fait que les préfets adjoints en tant que hauts-fonctionnaires ayant plus de six ans d'expérience ont été privés d'une possibilité de collaborer effectivement avec le préfet puisque ce dernier ne désire pas partager ses compétences⁴⁵³. Pour notre part, nous avons abouti à la conclusion que les préfets étaient conscients d'une perte de capacité due à leur manque apparent de volonté pour partager leurs pouvoirs avec leurs adjoints, mais ils ne s'en absteinaient pas. Lors de nos entretiens, nous n'avons pas rencontré de cas où un préfet a raconté ouvertement qu'il préférerait écarter ses adjoints et coopérer plus étroitement avec son chef de cabinet, mais dans l'extrait suivant de l'entretien réalisé avec un préfet retraité nous trouvons, tout de même, le motif sous-jacent à un tel comportement :

« Alors, notre système territorial repose sur la reconstitution de l'État avec toutes ses institutions au niveau départemental. C'est pour cette raison que le bâtiment où se trouve la préfecture appelé l'Hôtel du gouvernement. On établit donc, dans chaque département, un petit gouvernement à la tête duquel se trouve le préfet. Tous les éléments du gouvernement s'y trouvent. Et le préfet doit en assurer l'harmonie. Mais avec qui ? C'est le problème le plus important depuis une éternité, l'absence de personnes qualifiées, bien éduquées. [...] Lorsqu'un préfet est affecté à un département, il n'y amène pas ses employés. Parfois, s'il s'agit d'un préfet puissant, il peut exiger le transfert d'une ou deux personnes qu'il juge indispensables. Si un gouvernement dispose de la liberté de choisir le préfet avec qui il va travailler, le préfet, puisqu'il est à la tête du gouvernement au niveau du département, devrait avoir lui aussi la liberté de choisir ses collaborateurs. » (Un préfet retraité).

publiques, une direction de recherche, planification et coordination et finalement une direction sur les affaires administratifs. *Ibid.*, p. 162.

⁴⁵³ *Ibid.*, p.157.

En partant de cet extrait, nous pouvons supposer que la qualité de fonctionnaire exceptionnel accordée au chef de cabinet peut être considérée par le préfet comme moyen de répondre plus librement à ce besoin vivement ressenti⁴⁵⁴. Ce poste devient de plus en plus important non seulement pour cette liberté dont le préfet jouit dans le processus de recrutement, mais aussi parce que le préfet semble chercher un cadre plus fidèle et qui ne dispose pas d'un pouvoir « autonome » face à lui comme ses adjoints. Il est encore plus intéressant de constater qu'une rumeur selon laquelle une réforme visant à transformer le poste de préfet adjoint en un fonctionnariat d'exception s'est répandue dans les milieux des représentants territoriaux de l'État en 2014⁴⁵⁵. Nous pouvons, certes, supposer que derrière cet objectif réformateur ou les pratiques préfectorales qui attribuent une importance particulière aux chefs de cabinet, réside une volonté ou un besoin de créer de nouveaux postes réservés aux interlocuteurs privilégiés du préfet dont les nominations seraient soumises à la discrétion totale de ce dernier, à savoir une sorte de fonctionnaire politique. En même temps, les nominations aux postes de chef de cabinet des préfectures suscitent actuellement de nombreuses critiques politiques. Ceux qui s'en plaignent accusent le gouvernement d'en bénéficier comme un moyen détourné permettant à placer ses proches aux postes stratégiques dans la haute administration qui ne sont normalement accessibles que par un concours⁴⁵⁶.

⁴⁵⁴ Nombreuses sont les critiques formulées à l'égard des nominations arbitraires à ce poste. L'un des exemples les plus frappants est le suivant : le préfet de Kars a nommé le fils de 19 ans d'un député du Parti de la Justice et du Développement (AKP), au poste de chef de cabinet et peu après son poste a été transféré à l'Institut de Régulation du Marché énergétique (EPDK). « AKP'li vekil oğluysan her şey mümkün » [Si tu es le fils d'un député de l'AKP tout est possible], *Cumhuriyet*, 16.06.2015, http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/299875/AKP_li_vekil_ogluysan_her_sey_mumkun.html, [Consulté le 15 mai 2017].

⁴⁵⁵ Kerem Demir, « Artık Herkes Vali Yardımcısı Olabilecek » [Désormais, tout le monde pourra devenir préfet adjoint], 26.05.2014, <http://www.turkidare.net/haber/artik-herkes-vali-yardimcisi-olabilecek-674.html>, [Consulté le 15 mai 2017].

⁴⁵⁶ En 2014, le vice-président du Parti républicain du Peuple (CHP) qui est la principale force d'opposition, a publié une liste des nominations aux postes critiques de l'État qu'il considérait comme illégitimes. Dans la critique qui accompagnait la liste en question, l'usage des postes de chef de cabinet des préfectures était expressément souligné : « Comment fonctionne cette roue de piston ? Les parents de premier degré, les amis des ministres et députés de l'AKP, malgré le fait qu'ils n'avaient pas réussi au concours de KPSS [concours national pour entrer dans la fonction publique], ont été faits fonctionnaires par le biais d'un système d'intérim. L'un des postes utilisés à cet effet est celui de chef de cabinet de préfet. Il y a assuré une fonction de pilier de pont. Les parents de premier degré qui n'ont pas réussi au concours de KPSS ont passé un ou deux jours aux postes de chef de cabinet des préfectures pour être nommé immédiatement après à un autre poste de fonctionnaire ailleurs. » « CHP'den torpil listesi iddiası »

4.2.2 *Le préfet dans son système d'action*

Dans la section précédente, nous avons abordé l'organisation et le fonctionnement de la préfecture, mais bien évidemment l'institution préfectorale ne peut pas être réduite à ce seul espace qui est loin de représenter le système préfectoral en soi. Le système préfectoral est, tout d'abord, un système de relations complexes. À la croisée de toutes sortes de relations verticales ou horizontales, hiérarchiques ou fonctionnelles, formelles ou informelles, se trouve la figure du préfet sur la scène politico-administrative à l'échelon départemental, et le système préfectoral est ainsi en perpétuelle transformation.

C'est pourquoi, il est très difficile de définir avec précision les acteurs avec lesquels le préfet est en interaction. Il est présent, hypothétiquement bien sur, dans presque toutes les relations. Un récapitulatif des missions attribuées au préfet dont un exemple est présenté en 1972 dans le rapport « *İç-Düzen* » sur les travaux de rénovation et de réorganisation des services et de l'organisation du ministère de l'Intérieur, nous permet de comprendre que le préfet est réellement tenu responsable d'à peu près toutes les décisions au quotidien dans le département. Même si le rapport ne prétend pas offrir une liste exhaustive, le nombre de tâches assignées au préfet est 788⁴⁵⁷. Ces missions visent à répondre à un très large éventail de questions dans divers domaines, des services de vétérinaire à l'éducation.

[La liste présumée des pistonnés publiée par le CHP], *Hürriyet*, 08.12.2014, <http://www.hurriyet.com.tr/chpden-torpil-listesi-iddiasi-27726011>, [Consulté le 15 mai 2017].

⁴⁵⁷ İçişleri Bakanlığı, *İç-Düzen Genel Rapor, Kitap : 5 İl Genel Yönetimi, Cilt : II* [Rapport général İç-Düzen, Tome: 5 Administration générale du département, Vol. II.], İçişleri Bakanlığı, Ankara, 1972, pp. 616 – 731.

Tableau 12 : Les missions assignées au préfet telles qu'elles sont présentées dans le Rapport « İç-Düzen » en 1972

Missions et compétences communes à différentes organisations	114
Missions et compétences traditionnelles	383
Missions financières et économiques	196
Missions sociales	28
Missions culturelles	49
Missions relatives aux affaires protocolaires	18
Totale	788

Ainsi, suite à la complexification, l'intensification et la diversification grandissante des règles et des modalités de l'action publique, nous pouvons supposer que ces tâches sont actuellement plus nombreuses et éventuellement plus difficiles à accomplir. Le fait que les institutions et les acteurs engagés changent dans le contexte spécifique à chaque action, rend cette complexité encore plus importante. Donc, le système préfectoral ne peut pas se définir entièrement à partir de l'ensemble d'acteurs et d'institutions qui figurent dans l'organigramme formel de l'administration étatique⁴⁵⁸ mais renvoie plutôt à un réseau de relations dont le préfet constitue le nœud.

Nous proposons, ici, de faire une liste qui est, elle aussi, loin d'être exhaustive, des acteurs avec lesquels le préfet est en interaction. Cette liste nous permettra de définir les contours du système d'action du préfet. Notre but est de passer au-delà de l'organisation d'une préfecture et de préciser les interlocuteurs les plus importants du préfet dans son environnement immédiat. Il est clair que son univers relationnel est encore plus large que son environnement immédiat et il s'est considérablement transformé au cours des dernières décennies. La fréquence des relations entre le préfet et ceux qui font partie de son univers ou les modalités diverses qui leur permettent d'entrer en relation nous

⁴⁵⁸ Pour le schéma actuel de l'organisation étatique, consultez : <https://www.kaysis.gov.tr>.

offrent autant de clés pour mieux comprendre le système d'action du préfet. Nous verrons que certaines relations sont plus fréquentes tandis que d'autres sont rares ; certaines se placent sous le signe de la coopération et d'autres sous celui de l'opposition. Par ailleurs, comme elles peuvent se manifester sous forme de hiérarchie ou d'autonomie, elles pourraient se conclure par une cohabitation forcée ou volontaire.

Définir le cadre général constitue un point de départ idéal. Le terme « Administration » avec une majuscule, tout comme dans le droit administratif français, désigne l'organe chargé des services de l'État en Turquie. Selon la Constitution turque actuelle de 1982, l'administration en tant que système d'organes de l'État fait partie du pouvoir exécutif, mais il est défini distinctement du Président de la République, du Conseil des ministres, du Premier ministre et des autres ministres qui font également parti de l'exécutif⁴⁵⁹. L'administration au sens organique ne peut donc se réduire à l'exécutif. Cela pourrait être comprise dans le cadre de la distinction entre la fonction gouvernementale et la fonction administrative. Toutefois, dans la pratique, les hautes autorités gouvernementales au sommet de l'État ne peuvent pas toujours être distinguées des organes administratifs, puisqu'elles sont également à la tête des organes administratifs⁴⁶⁰. Cette distinction est pratiquement très difficile à établir d'une façon nette et précise. Mais, ce qui est plus important pour notre démarche, c'est que le préfet incarne à la fois l'autorité politique et l'autorité administrative dans sa personnalité. L'imbrication des enjeux et des dispositifs à la fois politiques et administratives est primordiale pour comprendre la figure du préfet.

Comme nous l'avons montré au premier chapitre sur l'histoire de l'institution préfectorale, la Turquie est un pays qui cherche toujours un équilibre entre centralisation et décentralisation tout en conférant une supériorité au pouvoir central vis-à-vis des autorités locales. Il est cependant erroné de prétendre que cette volonté centraliste peut toujours être satisfaite. Ceci étant, même si nous n'avons toujours aucune clarté sur les

⁴⁵⁹ Kemal Gözler, *op.cit.*, 2003, p. 23.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, pp. 23-25.

vraies intentions du gouvernement, les récentes réformes visant à restructurer le système politico-administratif local nous semblent tout de même se heurter à ce « centralisme profondément enraciné »⁴⁶¹ dans la logique étatique. La tension entre la centralisation et la décentralisation ne se relâche pratiquement jamais tout au long de l'histoire politico-administrative de la Turquie. L'existence d'un agent tout-puissant en tant que dépositaire de l'autorité de l'État et la personnalisation du pouvoir étatique sur les territoires sont donc le thème récurrent de toute initiative de réforme introduite dans l'administration publique. Sachant que la marge de liberté dont bénéficie le préfet peut changer d'une réforme à l'autre, il importe de décrire quel champ ce dernier manœuvret-il dans sa pratique préfectorale face aux réformes récentes.

Pour schématiser le système préfectoral et illustrer son système de relation, il faut placer les chefs de l'exécutif (le Président de la République, le Premier ministre, les ministres et le Conseil des ministres) en haut de la liste. En tant que détenteurs du pouvoir exécutif effectif, ils occupent une place considérable dans le panorama complet du dispositif administratif. En fin de compte, ce sont eux qui donnent des directives et des ordres au préfet qui veille à l'exécution des lois, des règlements et des décisions gouvernementales, y compris les simples décrets de nomination des fonctionnaires sous la hiérarchie du préfet dans le département. Nous avons rencontré, lors de nos différents entretiens, certains interlocuteurs qui sont arrivés à des conclusions similaires s'appuyant sur le fait qu'un changement au sommet du pouvoir exécutif avait un effet direct sur le système d'action concret du préfet.

Dans nos entretiens, le thème le plus fréquent à ce sujet était de loin celui des rapports avec le gouvernement. Il n'est pas surprenant de croiser ici différents jugements favorables ou défavorables à l'égard du gouvernement actuel. Toutefois, il est à noter que nos interlocuteurs tendent à insister sur le taux de sièges acquis par le parti au pouvoir dans le Parlement et le niveau de représentativité parlementaire des opposants ou sur les formules gouvernementales et celles d'alternance au pouvoir plutôt qu'à

⁴⁶¹ Elise Massicard, *op.cit.*, 2008, p. 198.

concentrer leur attention sur le positionnement politico-idéologique du gouvernement en place. Ces remarques sont le plus souvent accompagnées de jugements sur les ministres, dont deux méritent d'être cités ici plus particulièrement : premièrement, la plupart de nos interlocuteurs ont souligné que la performance préfectorale est fortement et positivement corrélée avec celle des ministres et des ministères ; et deuxièmement, nombreux sont ceux qui ont mis l'accent sur l'importance du respect que les ministres doivent à l'autorité des préfets et sur celle de la marge de manœuvre laissée aux préfets dans les relations entre les ministres et leurs directions départementales. Citons deux extraits d'entretien qui illustrent ces constats :

« Bien sûr, ce qui détermine principalement notre métier, c'est la loi n° 5442 sur l'administration départementale. C'est-à-dire que cette loi a une position fondamentale. De ce fait, toutes les lois promulguées sont en général accordées avec la loi n° 5442 parce que ce qui est décrit dans cette loi est que le préfet est le représentant du gouvernement et des ministres. Le préfet représente à la fois l'État et le gouvernement, il est donc le représentant de chaque ministre de manière distincte. Et il est l'organe exécutif le plus important dans le département. Par conséquent, il est responsable de toutes les tâches exécutées devant chaque ministre de manière distincte. [...] Dans un gouvernement central[iste], c'est la capitale qui décide de l'endroit et de la nature des services qui seront assurés. Il en est ainsi chez nous aussi. Combien d'argent nous allons dépenser, qui va travailler... Ankara décide donc à la fois du plan d'action et des ressources qui seront mobilisées. Le préfet ne fait que coordonner. Dans ces conditions, il est nécessaire d'avoir un gouvernement central fort pour avoir une administration départementale forte, c'est-à-dire un préfet fort. Voilà... Tout se rapporte au pouvoir de représenter le gouvernement. Le gouvernement doit être fort pour que les ministères soient forts et assurent des services, et que le préfet puisse être fort à son tour. Le préfet déploie le pouvoir du centre, ce qui veut dire que le pouvoir appartient toujours au centre. Et quand je dis pouvoir, de quoi je parle au juste ? Écoutez. Pensez, par exemple, aux périodes des gouvernements

de coalition, les rivalités entre ministères et tout... Les ministres qui ne savent même pas combien de temps ils occuperont leur fauteuil, qui ne peuvent même pas espérer bénéficier du soutien d'autres ministères... Parce que, vous savez, certains services requièrent l'intervention de plus d'un ministère... Que voulez-vous que de tels ministres organisent et réalisent ? Et en fin de compte, c'est le ministre qui doit mettre une politique en œuvre pour que le préfet gère, coordonne ses activités dans le département. » (Un préfet hors cadre)

« Dans la réalité, le préfet dispose de plusieurs compétences selon la loi sur l'administration départementale. Si vous demandez aux membres de notre métier, ils diront qu'ils n'en ont aucune mais il ne s'agit guère d'une absence de compétence. Le problème vient du fait que les hommes politiques ne souhaitent pas partager leur pouvoir. Ils veulent que toutes les compétences se regroupent entre leurs mains, dans les ministères. Cela ne change jamais d'un gouvernement A à un gouvernement B et vous savez ce qui est le plus intéressant ? C'était surtout le cas sous les gouvernements de coalition. » (Un préfet adjoint)

Il faut toutefois noter que dans nos entretiens nous avons retrouvé une perception commune à un certain nombre d'interlocuteurs qui a attiré notre attention à l'égard de la puissance pratique du préfet en période de coalition gouvernementale. Cette opinion nous paraît intéressante parce qu'elle ne semble pas être sur le même ton que l'argument que nous avons fourni au troisième chapitre en partant de la durée moyenne du mandat préfectoral qui était relativement plus longue sous des gouvernements de coalition instables. En effet, nous y avons suggéré que le préfet serait censé être « plus puissant » dans les moments où le pouvoir était partagé entre plusieurs partis politiques, puisqu'il pourrait rester en poste plus longtemps. Or, nos entretiens nous ont également montré que le partage du pouvoir entre plusieurs partis semble avoir suscité une tendance chez certains ministères détenus par les différents partenaires de coalition à concentrer tout le pouvoir décisionnel entre les mains des ministres et à ne pas déléguer leurs pouvoirs au préfet. Ainsi, dans nos entretiens, nos interlocuteurs remettaient en cause le

positionnement du Président de la République au sein du système politico-administratif. Si peu d'entre eux exprimaient explicitement des opinions négatives sur les activités présidentielles en rapport avec les préfets, il existe pourtant de très nombreux éléments questionnant ses effets potentiels sur l'administration territoriale ou sur la fonction publique en général dans leurs discours. Dans ce cadre, deux aspects en rapport direct avec la puissance réelle du préfet ont été cités de manière récurrente : la place du Président par rapport aux partis et aux joutes partisans en tant que garant de l'unité de l'administration et l'existence de mécanismes de contrôle et de contrepoids. Ce point fut le plus explicitement souligné par un préfet hors cadre :

« Vous savez ce qui constitue le vrai point de rupture pour la préfecture ? Les élections présidentielles de 2007. Personne ne semble le prendre désormais en compte, mais le système de "checks and balances" est très important et c'est ce qui fut aboli lors de ce référendum... Le préfet ne représente pas que le gouvernement et c'est de là que vient tout son pouvoir. S'il n'y a pas de "checks and balances", pourquoi nous aurions besoin d'un préfet ? ».

Ces propos méritent, cependant, un commentaire plus approfondi. Les préfets et les autres hauts-fonctionnaires interviewés nous ont semblé avoir conscience de l'impact direct des particularités de l'exécutif sur l'exercice de leurs fonctions dans les départements. Il ressort de nos entretiens et de nos observations que l'existence d'un Président qui se positionne comme un acteur puissant au dessus des partis et se distingue notamment du gouvernement, permet aux préfets d'arbitrer entre les enjeux politiques et administratifs dans leurs pratiques quotidiennes. Sinon, le préfet tend à se transformer en un simple prolongement du gouvernement. Les propos suivants de l'un de nos interlocuteurs illustrent bien le poids symbolique conféré à l'instance du Président de la République :

« Voyons... Qui porte un drapeau turc sur sa voiture de fonction ? Le Président de la République et les préfets, et aussi les ambassadeurs à l'étranger. Pour quelle

raison ? Parce qu'ils représentent l'État. Il n'y a aucune autre autorité qui le porte. Et là, il faut distinguer la position du Président de la République qui est le chef de l'État. Un Président fort est en même temps une source de pouvoir pour le préfet qui a la charge de représenter l'État. L'équilibre qu'il doit établir entre ses fonctions politiques et administratives dépend de ce pouvoir. Si l'équilibre est rompu au sommet, il est encore plus difficile de l'établir aux échelons inférieurs. »

Si nous considérons ce qui s'est passé en Turquie avant l'élection présidentielle de 2007, nous pourrions y découvrir ce qui peut résider derrière ces considérations. Il convient d'abord de rappeler que l'élection présidentielle de 2007, sous forte tension politique, s'est conclue par la victoire du candidat de l'AKP, Abdullah Gül, qui est l'un des membres fondateurs du parti et ancien Premier ministre pendant la période où Recep Tayyip Erdoğan était inéligible au Parlement à cause d'une condamnation en septembre 1998 à 10 mois de prison avec une interdiction à vie de faire de la politique⁴⁶².

Cette alternance au sommet de l'État semble avoir changé les règles du jeu puisqu'elle a introduit pour la première fois l'unification des deux fonctions de l'exécutif au profit du gouvernement. En effet, le Président de la République avait déjà été renforcé considérablement par la Constitution de 1982 toujours en vigueur (article 104) dans le

⁴⁶² Pour être élu Président de la République, l'article 102 de la Constitution exigeait une majorité qualifiée (367 voix) dans les deux premiers tours et la majorité absolue (276 voix) dans les deux tours suivants. Le principal parti d'opposition qui a interprété la majorité qualifiée non pas comme celle des sièges au Parlement mais aussi comme le nombre de députés qui devaient être présents pendant la session parlementaire, a saisi la Cour constitutionnelle afin de faire annuler les résultats du premier tour qui a eu lieu le 27 avril 2007 et où Abdullah Gül a obtenu 357 voix sur les 361 exprimés. Le même jour, dans la soirée, l'état-major général a publié sur son site Internet un communiqué de presse qui allait être baptisé plus tard comme l'« e-mémorandum », et a déclaré qu'il se considérait comme une partie dans les discussions sur la laïcité. La Cour constitutionnelle a accepté la demande du parti d'opposition le 1^{er} mai 2007 et a aboli le premier tour des élections. Les chances d'aboutir à un résultat aux tours suivants ont ainsi disparus à cause de la configuration du Parlement qui ne permettait pas au parti du pouvoir de rassembler 367 députés pour participer aux sessions parlementaires pour l'élection du Président, ce qui l'a obligé de décider d'organiser des élections législatives anticipées. Plus tard, le Président de la République Ahmet Necdet Sezer qui avait gardé son poste en attendant l'élection de son successeur a opposé son veto à deux reprises à la proposition du gouvernement d'amender la Constitution pour modifier les règles de l'élection présidentielle et a décidé de le soumettre au référendum. Le Parlement renouvelé a élu Abdullah Gül comme Président de la République au troisième tour le 28 août 2007.

contexte de l'après-coup d'État militaire de 1980. Les pouvoirs que lui reconnaît la Constitution sont exceptionnellement étendus et augmentés de telle manière qu'ils peuvent être vus comme un dépassement des limites du système parlementaire⁴⁶³. Ce qui rend le résultat de l'élection présidentielle de 2007 d'autant plus important était le bilan du Président sortant Ahmet Necdet Sezer. Étant juriste de formation (il avait été Président de la Cour constitutionnelle entre 1998 et 2000), il s'était opposé à un certain nombre de loi et de projets de loi, dont l'un était la proposition de loi-cadre du management public n° 5227 (*Kamu Yönetimi Temel Kanunu*) sur la réforme administrative, en n'hésitant pas à user de son droit de veto comme un moyen très effectif de pression sur le gouvernement. De ce fait, le Président Sezer était resté un acteur actif de la vie politique et cette activité nous semble avoir alimenté une pensée selon laquelle le Président devait assurer une fonction de frein à l'arbitraire du gouvernement issu d'une majorité parlementaire. Il convient aussi de rappeler ici que Sezer avait été élu Président de la République sans appartenance à un parti politique. Il est paradoxal que les milieux d'opposition de l'époque qui avait craint la présidence d'Abdullah Gül aient défini plus tard son mandat comme une période parfaitement « admissible » où le système de « checks and balances » avait prévalu. Compte tenu des équilibres politiques de l'époque, ce changement d'opinion devrait être interprété, à notre avis, non pas comme un sentiment selon lequel la présidence de Gül n'aurait pas créé une rupture d'avec la période antérieure, mais comme le résultat des réajustements de la période qui l'a suivie et où la fusion des pouvoirs législatif et exécutif a atteint un niveau nettement supérieur.

Effectivement, un changement plus significatif dans la modalité d'élection du Président de la République a été adopté par le référendum du 21 octobre 2007 stipulant, entre autres, que le Président serait désormais élu au suffrage universel pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Depuis cette date, le suffrage universel direct constitue, par conséquent, une nouvelle source de légitimité pour le Président. Le fait que le

⁴⁶³ Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi : Yapı* [L'administration de la Turquie : structure], Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2009, 2009, p. 136.

Parlement et le Président bénéficient tous les deux de la légitimité électorale a suscité des craintes dans certains milieux qui interprétaient la situation comme un pas décisif vers un système présidentiel⁴⁶⁴. Ces craintes, exprimées sur le ton de l'inquiétude, se seraient d'ailleurs confirmées par les faits. Lors du mandat présidentiel de Recep Tayyip Erdoğan qui jouissait largement de la légitimité démocratique électorale, un nouveau référendum qui a instauré un régime présidentiel en Turquie a été réalisé le 16 avril 2017 afin de donner une assise légale au mode de fonctionnement actuel du Président Erdoğan. Au lendemain du référendum qui s'est soldé par la victoire du « oui » à une faible majorité, la neutralité politique du Président a pris fin par l'adoption de la possibilité pour le Président d'adhérer à un parti politique.

Comme nous venons de le mentionner, l'organe administratif fait partie de l'exécutif, excepté les chefs de ce dernier (Président de la République, Premier Ministre, Conseil de Ministres, Ministres). Le pouvoir exécutif est donc basé, selon la Constitution, sur une co-existence de deux entités distinctes faisant partie de la personnalité juridique de l'État. L'organe administratif ne s'y limite pourtant pas, mais inclue aussi d'autres entités ayant une personnalité juridique distincte de celle de l'État telles que les collectivités locales ou les entreprises économiques publiques⁴⁶⁵. Selon la Constitution de 1982, eu égard à son organisation et son fonctionnement, l'administration constitue un tout (art. 123). Cependant, la mise en pratique de ce principe de l'unité de l'Administration est compliquée et se heurte aujourd'hui à la complexification du système politico-administratif. Les entités et les acteurs composant l'Administration sont reliés les uns aux autres par trois types de relations : hiérarchie, déconcentration, tutelle (administrative) ; ce sont ces relations qui assurent le principe de l'unité. En réalité, il n'y a que deux types de contrôle : le contrôle hiérarchique et le contrôle de tutelle. Le principe de déconcentration (*yetki genişliği*), quant à lui, renvoie uniquement à l'administration départementale (Constitution de 1982, art. 126). En bénéficiant de ce

⁴⁶⁴ Birgül Ayman Güler, *op.cit.*, 2009, p. 136.

⁴⁶⁵ Kemal Gözler, *op.cit.*, 2003, p. 25.

principe, le préfet exerce son contrôle, hiérarchique ou de tutelle, sur des agents et des services selon la nature de leur rattachement à l'administration centrale.

Le principe de déconcentration consiste au fait que le préfet peut prendre ou faire exécuter les mesures nécessaires sans consulter l'administration centrale et sans attendre des ordres de leur part. Le préfet agit et décide, donc, au nom de l'État, en tant qu'autorité déconcentrée, et non en son nom. Ainsi, le pouvoir délégué au préfet appartient toujours à l'administration centrale et lors de sa mise en œuvre le préfet est soumis à l'autorité de l'État par un lien de hiérarchie. Par conséquent, toutes les recettes et dépenses qui résultent de l'exercice de l'autorité déconcentrée sont à imputer à l'administration centrale de l'État. Le préfet agit donc non seulement au nom de l'État mais aussi pour le compte de l'État.

Il convient ici de rappeler brièvement ce que sont le contrôle hiérarchique et le contrôle de tutelle. Le contrôle hiérarchique s'applique uniquement au sein d'une même personnalité juridique, tandis que le contrôle de tutelle peut être établi entre deux entités n'ayant pas une même personnalité juridique. Dans le premier cas, un supérieur hiérarchique exerce un pouvoir sur les agents ou organes subordonnés et ce pouvoir est entier. Il est impossible de s'opposer à la décision du supérieur hiérarchique, sauf en cas d'ordres contraires à la loi (cf. Chapitre 2.4). Le contrôle de tutelle, quant à lui, est limité. La tutelle administrative ne peut être exercée que dans les limites déterminées par la loi.

Exemples de rapport hiérarchique et de tutelle

Contrôle hiérarchique	Ministre → Préfet → Sous-préfet → Direction ministérielle → Chef du bureau → Fonctionnaire
Contrôle de tutelle	Préfet → Maire Ministre → Entreprises économiques publiques (<i>Kamu İktisadi Teşebbüsü, KİT</i>)

Bien que l'administration étatique soit toujours forte et majoritairement centralisée, le nombre de personnes morales indépendantes de l'État qui jouissent d'une certaine autonomie augmente constamment. De ce fait, l'autorité et le champ d'action du préfet se trouvent limités à un domaine de plus en plus étroit.

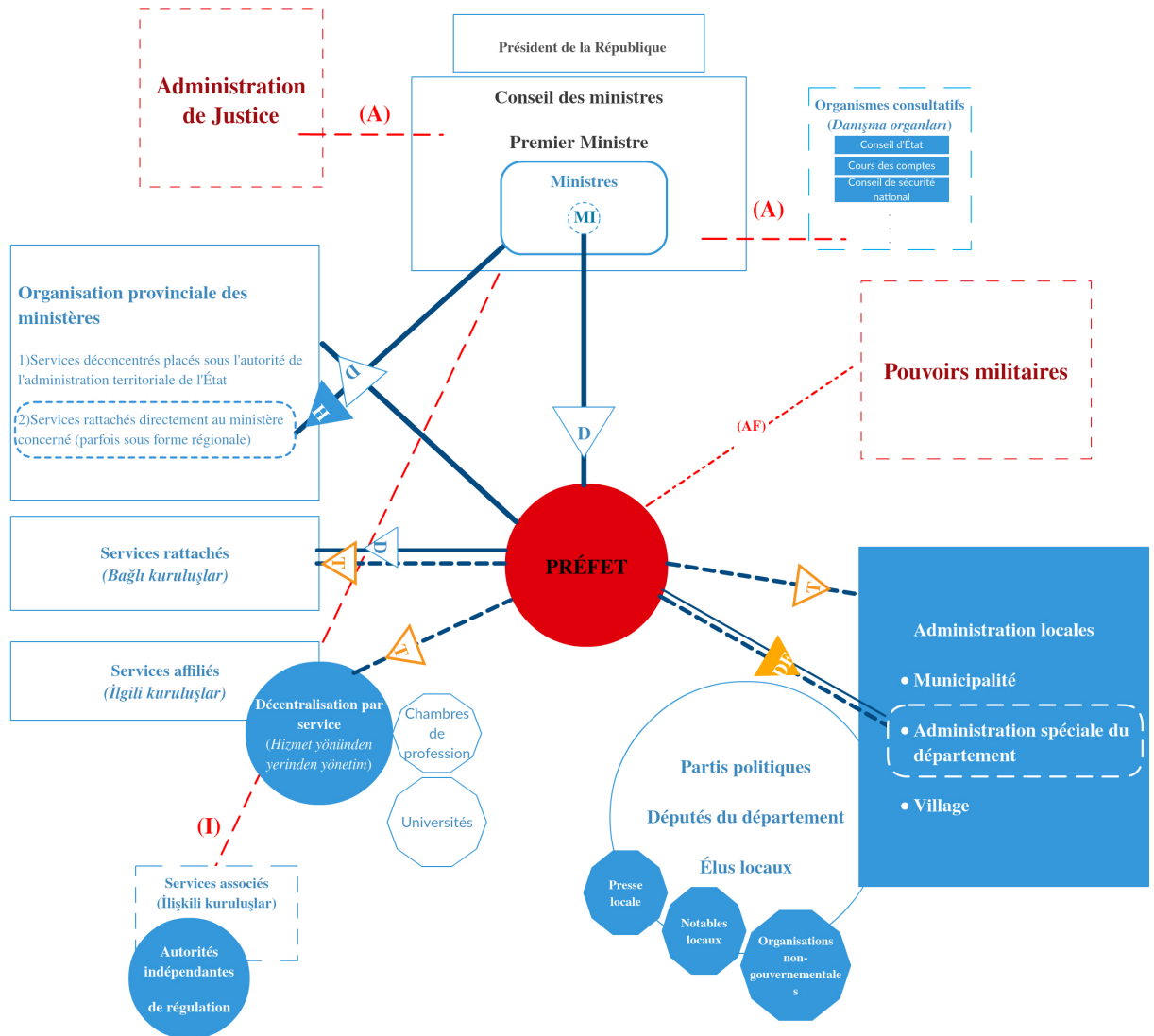
Au sein du système administratif centralisé et unitaire, les politiques publiques s'organisent majoritairement autour du système ministériel. En contrepartie, la nécessité d'établir des relais s'impose afin de conduire des politiques nationales au niveau local. La déconcentration apparaît alors comme un principe dont le préfet jouit en tant que relais principal de l'État sur les territoires. Le préfet est le représentant exclusif aussi bien de l'État que du gouvernement et de chacun des ministres. Les chefs du pouvoir exécutif lui délèguent leur pouvoir pour qu'il puisse veiller à l'exécution des décisions gouvernementales au niveau départemental. Le principe de déconcentration est défini par la Constitution de 1982 (art. 126) uniquement pour l'administration du département. Ce principe confère au préfet un pouvoir de décision et de mise en action sans qu'il soit nécessaire de consulter au préalable un ministre ou une autorité supérieure.

Le pouvoir de déconcentration du préfet qui s'appuie sur une assise constitutionnelle est donc plus qu'une simple délégation de pouvoirs, mais un pouvoir général et permanent. Toutefois, en pratique, ce pouvoir semble actuellement se diluer. En effet, l'extrême complexification et l'agencification du système ministériel nous conduisent à penser que

le préfet tend à perdre son principal pouvoir qui vient du principe de déconcentration. Dans le diagramme général qui reconstitue de manière simplifiée les interactions qui se déroulent dans l'univers du préfet (Figure 12), nous avons essayé de montrer symboliquement cette évolution.

Compte tenu du statut du préfet qui en fait un agent intermédiaire qui met en pratique tout ordre, directive ou programme émanant du gouvernement, il ne serait pas erroné d'affirmer qu'il jouit sur le terrain d'une force de représentation politique dont aucun des ministères qu'il incarne dans le département ne dispose. Bien que ses attributions soient en train de se réduire, le préfet représente exclusivement l'État tandis que les ministres agissent dans le champ de compétences de leur ministère et ne disposent, en général, d'un pouvoir de représentation de l'État que dans les domaines relevant de leurs compétences. Ce qui explique, en effet, que dans notre diagramme, les flèches indiquent des rapports de force qui placent le préfet toujours en position de domination. Lorsque l'on observe attentivement la légende, il est possible de voir les deux types d'autorité que le préfet exerce sur les acteurs de son environnement immédiat : le pouvoir hiérarchique et le pouvoir de tutelle. Cependant, le pouvoir exercé par le préfet dans son rapport à l'environnement change au travers des structures formelles et informelles. La structuration nouvelle de la fonction publique et de l'administration limite *de facto* le pouvoir hiérarchique et entraîne un mode d'intervention plus souple.

Figure 12 : Univers organisationnel du préfet



Légende du diagramme:

- (H) Services sous la hiérarchie directe du ministre
- (D) Services déconcentrés soumis au pouvoir hiérarchique du préfet
- (T) Services sous la tutelle administrative
- (A) Autonomie
- (AF) Autorité fonctionnelle
- (DF) Dédoublage fonctionnel
- (I) Incertitude de l'exercice du contrôle

Même si l'on considère la décentralisation plutôt comme un transfert de compétences de l'État vers les autorités locales, il convient de la prendre au sens large qui inclut aussi une décentralisation technique qui opère un transfert vers les établissements publics aux compétences spécialisées. C'est ce que nous essayons de représenter dans la partie gauche du diagramme illustrant l'ensemble des services ministériels. Repartant d'en haut à gauche, les services sont placés sur une ligne verticale vers le bas, selon le degré de contrôle exercé sur eux. Nous pouvons y voir une fragmentation graduelle de la bureaucratie centrale. Les services associés dont le contrôle constitue une source d'incertitude sont montrés dans un rectangle marqué par une ligne discontinue et situé en bas à gauche du diagramme un peu plus éloigné que les autres services ministériels. Il existe, d'ailleurs, d'autres établissements dotés de personnalité morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière pour assurer certains services publics. Il s'agit d'établissements remplissant diverses missions comme les universités dans le domaine de l'enseignement ou comme les ordres professionnels (*meslek odalari*) dans le domaine socio-politique que nous avons ajouté au diagramme dans deux polygones dont un côté est tangent au cercle qui illustrent le classement général de cette catégorie comme « décentralisation par service ». Ainsi, nous avons souhaité souligner le fait que certains parmi eux peuvent se soustraire, même partiellement, au contrôle central de par la nature de leurs compétences.

Etant donné que la mission primordiale du préfet est celle du maintien de l'ordre et de la sécurité, l'état-major et les commandements départementaux de l'armée constituent toujours ses interlocuteurs privilégiés dans l'exercice de sa fonction. Nous avons donc placé les pouvoirs militaires dans un rectangle marqué par une ligne discontinue au centre à droite du diagramme. L'armée a certes une hiérarchie propre militaire et se soustrait à la hiérarchie civile, mais les rapports entre le préfet et les forces armées dans le département sont toutefois inconstants et sensibles au climat politique du pays. Dans ce domaine, le préfet dispose d'une autorité très limitée et fonctionnelle lors de la participation des forces militaires au maintien de l'ordre, mais en pratique les relations entre les chefs militaires et les préfets dépassent souvent ce cadre formel.

Enfin, le domaine de la politique se trouve en bas à droite du diagramme. Ce domaine se caractérise essentiellement par des relations informelles et interpersonnelles sur la base d'une certaine réciprocité plutôt que des relations hiérarchisées.

Conformément à la loi sur l'organisation et le fonctionnement ministériel (loi n° 3046 de 1984, art. 5), les ministères sont constitués de leur administration centrale qui se trouve à Ankara et de l'ensemble des organisations établies selon les besoins, soit dans les provinces soit à l'étranger ainsi que d'autres organisations établies sous forme de services rattachés (*bağlı kuruluşlar*) ou services affiliés (*ilgili kuruluşlar*). Les organisations provinciales des ministères, quant à eux, se composent à leur tour d'organisations provinciales soumises à l'autorité du préfet dans les départements, de celles soumises à l'autorité du sous-préfet dans les arrondissements et de celles liées directement à l'hierarchie du ministère intéressé.

Les services déconcentrés des ministères sont généralement soumis à l'autorité du préfet au niveau départemental. Le préfet est le supérieur hiérarchique direct des directions départementales et dispose d'un pouvoir général de décision et de direction. Cependant, comme nous venons de le mentionner, la loi permet aux ministères de constituer des organisations régionales directement rattachées à leur administration centrale, ce qui leur permet d'échapper à l'autorité hiérarchique du préfet. En outre, une partie des services rattachés (pour lesquelles il n'y a aucune obligation claire dans la loi) et l'ensemble des services affiliés ont des personnalités juridiques propres. Ainsi, le ministre ne dispose donc pas d'un pouvoir hiérarchique sur ces derniers, mais il s'agit d'une relation de tutelle administrative. De ce fait, le préfet lui aussi n'exerce qu'un contrôle de tutelle sur ces services dans les cas prévus par les lois.

La décentralisation fonctionnelle, ou en d'autres termes la décentralisation verticale, selon laquelle certains services publics se trouvant traditionnellement sous la responsabilité de l'État sont confiés à des établissements publics disposant de leur

propre administration et d'une personnalité juridique distincte, ne repose pas sur une base territoriale. Les services affiliés constituent cette catégorie et sont appelés, dans le droit administratif turc, « décentralisation par service » (*hizmet yönünden yerinden yönetim*). La décentralisation par service se distingue de la notion de déconcentration mais aussi de celle de décentralisation administrative basée sur le transfert des compétences et des pouvoirs de l'État vers les collectivités locales (municipalité, administration spéciale du département, village).

Par ailleurs, certains ministères n'ont aucune organisation dans les provinces, autrement dit aucune organisation déconcentrée sur la base territoriale. En guise d'exemple, nous pouvons citer le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (*Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı*). Ce ministère qui n'a pas d'organisation provinciale profite des services rattachés (L'Autorité turque de l'énergie atomique [*Türkiye Atom Enerjisi Kurumu*, TAEK] et la Direction générale de la recherche géologique et minérale [*Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü*, MTA]) ainsi que services affiliés (par exemple, entre autres, la Société anonyme de transport d'électricité de Turquie [*Türkiye Elektrik İletim A.Ş.*, TEİAŞ]).

Depuis les années 2000, certains services ministériels ont été transformés en services associés qui jouissent d'une large autonomie vis-à-vis du ministre et du préfet. Dans l'exemple du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, nous pouvons mentionner l'Institut national pour la recherche de bore (*Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü*, BOREN) créée par la loi n° 4865 de 2003 (*Journal Officiel*, n° 25142, 18.06.2003) et l'Autorité de régulation du marché de l'énergie (*Enerji Piyasası Denetleme Kurumu*, EPDK) créée par la loi n° 4628 de 2001 (*Journal Officiel*, n° 24335-bis, 03.03.2001). Cependant, les services affiliés ne sont pas limités au domaine de pilotage de la recherche publique mais aussi à la fourniture d'autres services. En ce sens, l'Autorité de régulation du marché de l'énergie (EPDK) est spécifiquement importante, puisqu'elle n'est pas uniquement une autorité régulatrice. Elle représente un bon exemple pour le rétrécissement du domaine des services ministériels ou leur

« privatisation », parce que c'est la première fois qu'une large gamme de services dans le domaine de l'infrastructure s'est déchargée sur une autorité administrative indépendante⁴⁶⁶.

Nous pouvons donc en déduire qu'il s'agit d'un processus d'agencification graduelle du système ministériel dans le sens où le nombre d'agences disposant d'une certaine autonomie fonctionnelle, technique et managériale augmente de manière progressive. Par ce processus accéléré, l'État déconcentré dans l'administration publique locale est marginalisé dans les pays qui ont lancé des ajustements structurels « visant, de manière plus ou moins systématique, à transférer des activités gouvernementales vers des organisations de type agences, structures publiques chargées de missions de service public tout en étant placées à distance du pouvoir politique » notamment sous l'impulsion des organisations internationales et multinationales depuis les années 1990⁴⁶⁷.

Néanmoins, le degré d'indépendance et d'autonomie de ces services associés est toujours quelque peu contesté. Certains décrets-lois de 2011 ont permis l'introduction d'amendements à la loi n° 3046 de 1984 concernant les services ministériels rattachés, affiliés ou associés. L'un de ces amendements qui mérite particulièrement d'être mentionné ici, est le décret-loi du n° 649 08.08.2011, dont l'article 45, en ajoutant une phrase à l'article 19 de ladite loi, a autorisé le ministre intéressé à contrôler toutes les activités et les opérations des services ministériels quel qu'il soit leur statut juridique. En fait, la modalité de la relation avec les services associés est juridiquement incertaine. Même s'il n'est possible de comprendre la situation de ces services ni par la relation de hiérarchie ni celle de tutelle ou encore par le principe de la déconcentration, il existe des décisions rendues par la Cour constitutionnelle déclarant qu'il est tout de même

⁴⁶⁶ Sedat Çal, « Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu » [Conseil de régulation du marché de l'énergie en tant qu'autorité administrative indépendante], *Ankara Barosu Dergisi*, 2001/3, p. 100.

⁴⁶⁷ Renaud Epstein, « La différenciation territoriale à l'épreuve des réformes néomanagériales de l'État français », *10e Congrès de l'Association française de science politique*, Grenoble, 7-9 septembre 2009, p. 10. <http://www.afsp.info/archives/congres/congres2009/sectionsthematiques/st12-1/st12-1epstein.pdf>

nécessaire de les considérer en vertu du principe de l'unité de l'Administration⁴⁶⁸. Renaud Epstein considère le processus d'agencification tel qu'il est observé en France comme la restauration de l'autorité politique centrale à la fois sur les administrations et sur les élus locaux. Selon lui, l'État français semble s'extraire des territoires pour mieux les gouverner à distance. Il faut signaler que le cas de la Turquie a de nombreuses différences de celui de la France, la plus importante étant l'absence d'une réforme de décentralisation ou d'une recomposition de l'administration publique de façon systématique. Cependant, nous arrivons à la même conclusion qu'Epstein concernant la Turquie, parce que l'autorité recentrée dans les mains de l'administration centrale « ne passe plus par la hiérarchie, ni même par la négociation »⁴⁶⁹.

Il nous semble que ce processus de fragmentation et d'agencification du système administratif sape le pouvoir du préfet, puisque son pouvoir hiérarchique s'affaiblit sensiblement. Bien que la Constitution actuelle de la Turquie précise que l'administration départementale se base sur le principe de déconcentration et que nous pouvons en déduire que seul le préfet en bénéficie en tant que responsable de l'administration du département, pour que le préfet puisse exercer des compétences de l'État dans son département, ces compétences doivent lui être transférées précédemment par la loi ou conformément à la loi. Il convient donc de dire que la déconcentration ne s'est pas produite spontanément, ni intentionnellement⁴⁷⁰. Signalons également qu'en ce qui concerne cette évaluation, la transformation d'une certaine partie des organisations en des relais propres des ministères laisse moins place à l'exercice du principe de déconcentration.

Il convient ici de rappeler que le préfet constitue le supérieur hiérarchique de l'ensemble des services déconcentrés de l'État dans le département sauf dans le domaine militaire et

⁴⁶⁸ Çiğdem Sever, « Türkiye'de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü » [Structure, fonction et transformation des autorités régulatrices en Turquie], *AÜHFD*, 64 (1) 2015, p. 227.

⁴⁶⁹ Renaud Epstein, « Gouverner à distance : Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 319 (11), 2005, p. 110.

⁴⁷⁰ Kemal Gözler, *op.cit.*, 2003, p. 120.

judiciaire. Considérant le principe de séparation des pouvoirs, la privation de ses fonctions de supérieur hiérarchique dans le domaine de la justice est tout à fait compréhensible. Cependant, comme nous l'avons déjà évoqué (cf. Chapitre 2.1), le préfet possédait néanmoins certaines compétences dans ce domaine. S'il faut les rappeler brièvement, la loi n° 5442 sur l'administration départementale lui permettait de demander par écrit aux procureurs de la République de lui fournir les raisons des retards observés dans les poursuites judiciaires (art. 10/A) et des informations sur les affaires nécessitant le déclenchement d'une action publique concernant l'ordre et la sécurité du département (art. 10/D). La loi n° 5219 du 14 juillet 2004 (art. 5) a mis hors vigueur ces compétences que détenait le préfet en tant que représentant du ministère de la Justice conformément à son statut de représentant de tous les ministères dans le département. Plus tard, la loi n° 5728 promulguée le 23 janvier 2008 a mis fin à d'autres compétences du préfet dans ce domaine, comme le droit de demander aux procureurs de la République de lui délivrer des extraits de casier judiciaire (loi n° 5442, art. 10/C) et de donner des ordres aux chefs et officiers de la police judiciaire (loi n° 5442, 10/E). L'examen des motifs de ces amendements révèle qu'il s'agit d'une tentative de redéfinition du rapport entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif au sein de l'organisation juridictionnelle au niveau départemental, de façon à éliminer la confusion des compétences existante entre le préfet et le procureur de la République. En conséquence, le préfet a perdu une partie de son autorité vis-à-vis du procureur jusqu'au retour du gouvernement de l'AKP vers un mode de gouvernance plus sécuritaire et centralisatrice, notamment après 2013, dont nous allons parler dans la section suivante.

Un autre domaine dans lequel le préfet ne peut exercer ses fonctions de supérieur hiérarchique est celui de la défense. Les évolutions principales de la loi n° 5442 relative à l'administration territoriale que nous avons traité en détail dans la section 2.1, révèlent que la grande majorité des changements correspondent aux missions de sécurité intérieure et aux modalités d'emploi des forces armées pour le maintien de l'ordre public. L'un des enjeux principaux des changements a été l'autorité du préfet aussi bien sur les forces armées, en ce qui concerne leur participation au maintien de l'ordre, que

sur la gendarmerie. Dans les années 2000, le processus de réforme a entraîné des changements majeurs dans ces domaines. Le protocole très contesté de 1997 « EMASYA » qui autorisait les forces armées à intervenir directement dans les manifestations en matière de sécurité intérieure sans qu'il y ait une demande exprimée par le préfet a été supprimé en 2010 par le gouvernement conformément à sa rhétorique qui tenait responsable la tutelle militaire du dysfonctionnement du système politico-administratif. Bien que loi n° 6722 de 2016 a élargi à un certain degré les compétences confiées aux forces armées dans l'exercice des opérations, les mesures prises par le gouvernement de l'AKP et les amendements dans le domaine juridique (notamment la suppression du protocole EMASYA et la loi n° 6496 de 2013) adoptés tout au long des années 2000 ont restauré, voire renforcé l'autorité du préfet sur les chefs militaires, surtout en ce qui concerne sa capacité de coordination et de commandement des forces militaires.

Le deuxième enjeu majeur était le rapport entre le préfet et la gendarmerie. En Turquie, le préfet est l'autorité compétente à la tête de la police générale du département (*il genel kolluk kuvveti*) et, à ce titre, il coordonne l'action des services de police et de gendarmerie dans sa zone de compétence. Dans le cadre du dispositif de la sécurité intérieure⁴⁷¹, la Direction générale de la Police nationale (*Emniyet Genel Müdürlüğü*) est une administration centrale placée sous la hiérarchie du ministère de l'Intérieur et responsable d'assurer la sécurité en zone urbaine. Par conséquent, le préfet est aussi le supérieur hiérarchique des services de police dans le département. La Gendarmerie qui exerce des missions de sécurité intérieure en zone rurale, était elle aussi placée traditionnellement sous l'autorité du préfet dans la pratique, mais cette autorité n'était pas entière. Contrairement à la Police, la Gendarmerie était une institution militaire et les

⁴⁷¹ La loi n° 3201 du 4 juin 1937 sur l'organisation de la sécurité (*Emniyet Teşkilatı Kanunu*) encadre les dispositifs concernant la sécurité intérieure. Dans le cadre de cette loi, c'est le Ministère de l'Intérieur qui en est responsable à l'échelon national. Le ministère assure l'exercice de cette fonction notamment par les services de la Direction Générale de Sécurité (*Emniyet Genel Müdürlüğü*) et le Commandement Général de la Gendarmerie (*Jandarma Genel Komutanlığı*) dans l'ensemble des territoires, et par ceux du Commandement des Garde-Côtes (*Sahil Güvenlik Komutanlığı*) qui est responsable de l'application des lois de l'État dans les zones maritimes.

forces de gendarmeries n'étaient placées sous l'autorité du préfet que pour et lors de l'exercice des missions de sécurité intérieure. D'autre part, pour ce qui concerne ses tâches militaires et la formation de ses membres, la gendarmerie qui disposait d'un statut militaire dépendait de l'État-major général. Les amendements plus récents ont placé les gendarmes dans les départements entièrement sous l'autorité hiérarchique du préfet et la question de la dualité en termes de leur dépendance hiérarchique a finalement été résolue par le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur (décret-loi n° 668 de 2016⁴⁷²).

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur a mis un terme au statut militaire de la gendarmerie nationale, mais il ne s'agit pas non plus d'une simple fusion de celle-ci avec la police. La dualité de la gendarmerie qui venait de son statut militaire et l'autorité limitée du préfet sur son personnel avaient été, depuis toujours, remises en cause par les préfets. Ces points avaient été portés à l'ordre du jour lors des congrès des administrateurs⁴⁷³ et lors des tentatives de réforme administrative⁴⁷⁴. Il faut noter que la suppression du statut militaire de la gendarmerie a été faite au lendemain du putsch raté du 15 juillet 2016. Par ce biais, le gouvernement semble avoir désiré bénéficier de l'unicité du commandement opérationnel des deux forces de police placées sous l'autorité du ministre de l'Intérieur au niveau central (et sous celle des préfets nommés par le ministre au niveau départemental) non seulement pour une efficacité administrative mais aussi pour établir sa politique sécuritaire tout en gardant une force entre ses mains contre les éventuelles interventions militaires.

⁴⁷² <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160727M2.htm>

⁴⁷³ İçişleri Bakanlığı, *Birinci İdareciler Kongresi Raporu. 20 – 31 Ocak 1947* [Rapport du premier Congrès des administrateurs. 20 – 31 janvier 1947], Ankara, İçişleri Bakanlığı, 1947 ; İçişleri Bakanlığı, *İkinci İdareciler Kongresi. 16 - 30 Kasım 1964* [Deuxième congrès des administrateurs. 16 - 30 novembre 1964], Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayını, 1966 ; İçişleri Bakanlığı, *Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları* [Rapports de la Commission spécialisée du Conseil d'administration territoriale], Ankara, İçişleri Bakanlığı, 2002.

⁴⁷⁴ TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA)* (Le rapport général de la Recherche sur l'Administration publique), Ankara, TODAİE Yayını, 1991 ; TODAİE – MEHTAP, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu* (Le projet de recherche sur l'organisation de l'administration centrale. Rapport du comité exécutif), TODAİE Yayınları, Ankara, 1963 ; Cahit Emre (dir.), *İyi Yönetişim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği* [En quête de bonne gouvernance. L'avenir de l'administration territoriale en Turquie], Ankara, TİAV, 2002.

Outre le domaine de sécurité, le préfet joue également un rôle important dans les relations avec les collectivités locales qui constituent ses principaux collaborateurs ou ses éventuels rivaux dans le département. Le système tripartite d'administration locale en Turquie se compose à l'échelle urbaine de la municipalité, à l'échelle rurale du village, et, enfin, de l'administration spéciale du département (*il özel idaresi*). Cette dernière correspond au territoire du département (*il*), puisque ses compétences s'étendent sur le tracé initial des frontières départementales⁴⁷⁵. En considérant la relation politico-administrative qui existe dans ce système tripartite entre l'administration locale et l'administration centrale, il devient plus aisé de saisir l'importance du système préfectoral au sein de l'administration publique turque en général. En effet, aucune relation administrative n'existe entre les trois niveaux du système de l'administration locale et ce, par souci d'assurer une séparation dans la pratique entre ces derniers. Il n'existe pas de hiérarchie, ni de procédure bien définie de coordination entre les collectivités locales. Dans ce contexte relativement flou, c'est le préfet qui en est responsable.

La coordination entre ces unités administratives est confiée à l'administration territoriale de l'État qui se doit « d'empêcher les fractions autogérées d'agir ensemble », de sorte que la politique menée en la matière témoigne d'une division effective du travail entre l'administration centrale et l'administration locale⁴⁷⁶. Nous avons vu plus haut que le préfet est le dépositaire de l'autorité de l'État au niveau local, voire même un acteur politique, en vertu de l'article 9 de la loi n° 5442 relative à l'administration départementale. Dans son travail intitulé *Le pouvoir périphérique* qui examine le système politico-administratif de la France par le bas, Pierre Grémion, spécialiste de l'administration territoriale en France, indique que les préfetures ne sont pas seulement

⁴⁷⁵ Suite à l'entrée en vigueur de la loi n° 6360 dite « loi métropolitaine », dont l'intitulé officielle est « la loi relative à la création des municipalités métropolitaines et de vingt-six arrondissements dans treize départements et à la modification de certaines lois et certains décret-lois » (*Journal officiel*, n° 28489, 06.12.2012), 30 administrations spéciales de département ont été supprimées dans les métropoles.

⁴⁷⁶ Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler : Liberal açıklamalara eleştirel yaklaşım* [Les collectivités locales : une approche critique aux explications libérales], Ankara, TODAİE, 1998, p. 167.

des lieux où s'incarne la volonté du centre, mais représentent aussi et surtout un espace de négociation⁴⁷⁷. Ainsi, la quête pour une discipline « centraliste » et pour le consentement « local » ne pourrait jamais se passer du rôle joué par le préfet.

Il faut aussi préciser que le préfet n'a aucun pouvoir, autre que celui de tutelle, sur ces collectivités locales, mais il est possible de distinguer un dispositif administratif informel qui permet au préfet d'avoir une plus grande flexibilité afin d'assumer un leadership face aux élus, notamment dans les départements de petite et moyenne taille.

Le préfet exerce donc un contrôle administratif sur les collectivités locales, mais son rôle ne se limite pas à cela. Dans la section suivante, nous allons nous pencher sur le rôle réel qu'il assume dans sa relation avec ces dernières. Toutefois, il convient de mentionner ici le changement le plus important effectué depuis le début des années 2000 dans ce domaine. Comme nous l'avons déjà souligné, le préfet est à la fois la plus haute autorité de l'administration spéciale du département (*il özel idaresi*) et celle de l'administration générale du département. Le fait que le préfet se trouve à la tête d'une collectivité locale en tant que représentant de l'État et du gouvernement dans le département marque un dédoublement fonctionnel pour celui-ci. En effet, le préfet exerce ses compétences à deux titres distincts au nom de deux personnes juridiques distinctes, étant à la fois à la tête de l'administration générale et spéciale dans le département.

Il faut préciser ici que l'exercice des compétences et des pouvoirs confiés à deux personnes juridiques distinctes par une seule autorité, qui est de surcroît le représentant de l'État, dépasse la définition du contrôle de tutelle et conduit parfois à une confusion. Jusqu'en 2005, le préfet était également le président du conseil général du département (*il genel meclisi*) qui est l'organe législatif de l'administration spéciale du département dont les membres sont élus tous les cinq ans au suffrage universel direct. Même si la loi n° 5302 de 2005 disposant que le préfet ne préside plus le conseil représentait une action de la part du gouvernement pour mettre fin à cette confusion, le préfet préside toujours

⁴⁷⁷ Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976, pp. 293-309.

le comité exécutif départemental (*il encümeni*) tout en gardant sa position déterminante sur l'administration spéciale du département⁴⁷⁸.

Un autre changement majeur dans ce domaine est la réforme métropolitaine qui a modifié sensiblement les règles du jeu. La nouvelle loi a entraîné non seulement des modifications des rapports de force entre les acteurs de la vie politico-administrative locale mais aussi au niveau général dans l'ensemble du paysage institutionnel. Attirant l'attention par les nouveautés qu'elle apporte, comme le changement du statut des villes ayant une population supérieure à 750.000 habitants en métropole ou l'octroi de grandes compétences aux maires métropolitains, cette loi fut présentée concrètement à l'opinion publique au milieu de l'année 2012 et adoptée un peu trop rapidement sans que ne soient consultés ni les ministères et les structures concernés ni les partis d'opposition⁴⁷⁹. La dimension la plus importante de la loi est qu'elle égalise les frontières de l'administration territoriale et de la municipalité métropolitaine⁴⁸⁰. Le chevauchement des frontières de l'administration territoriale avec celles des municipalités qui en résulte a suscité de nombreuses polémiques quant à l'interprétation de la loi. Parmi les critiques formulées, il convient de souligner notamment l'approche qui la considère comme faisant partie intégrante d'un plan de décentralisation. Selon les défenseurs de cet argument, il s'agit de l'affaiblissement de l'administration centrale à la faveur des

⁴⁷⁸ Bayraktar et Massicard, *op.cit.*, 2011, p. 45. Pour une étude approfondie sur cette question, voir S. Ulaş Bayraktar (dir.), *Reform Sonrası İl Genel Meclisleri Dönüşüm ve Statüko* [Les conseils généraux du département après la réforme. Transformation et *statu quo*], İstanbul, Kalkedon, 2011.

⁴⁷⁹ Le projet de loi qui a suscité une profonde crainte de renoncement au modèle d'État unitaire parmi les opposants, n'a été examiné que par une sous-commission du ministère de l'Intérieur. Voir, Can Umut Çiner, « La réforme métropolitaine en Turquie : les discussions autour de la ville unifiée », *La Revue administrative*, 402, 2014b, s. 89.

⁴⁸⁰ Jusqu'à l'entrée en vigueur, comme prévu, de la modification apportée par la loi n° 6360 dite « loi métropolitaine » au lendemain des élections municipales de 2014, les départements où les frontières de la municipalité se confondaient avec les frontières du département se limitaient à İstanbul et Kocaeli alors que les autres municipalités métropolitaines menaient leurs activités, selon la taille de leur population, au sein de diamètres de 20 à 30 ou 50 km, dont au centre se trouvaient les bâtiments des préfectures. Pour en savoir plus à propos de cette pratique communément appelée « loi du compas », consulter le texte de la loi n° 5216 (article provisoire 2) : <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>. Avec la nouvelle réglementation, la « loi du compas » fut donc modifiée pour les municipalités métropolitaines d'Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya et Samsun, ainsi que les municipalités métropolitaines récemment fondées d'Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa et Van.

collectivités locales puisque ces dernières seront désormais responsables de fournir les services publics. C'est pour cette raison que l'élargissement des zones de compétence des municipalités métropolitaines jusqu'à celles des préfectures est considéré comme le signal avancé du passage à une structure qui n'autorise de facto l'existence que d'une seule unité administrative sur le même territoire au détriment du système préfectoral⁴⁸¹.

Cette loi a, cependant, entraîné des changements profonds dans le paysage institutionnel des métropoles. Outre les administrations spéciales du département, les villages et les municipalités de second rang (*belde belediyesi*) ont également été supprimés et rattachés aux municipalités d'arrondissement tout en perdant leur personnalité morale. Si l'on considère que le nombre de collectivités locales de toutes sortes (municipalité, administration spéciale du département, village) a presque diminué de moitié avec ces changements, il est convenait plutôt de ne pas oser en assumer une décentralisation⁴⁸².

Dans le cadre de cette loi, la plupart des compétences du département et des municipalités d'arrondissement (*ilçe belediyesi*) ont désormais été unifiées et réunies entre les mains du maire métropolitain. Par conséquent, ce dernier apparaît comme le vrai patron dans le domaine de la politique locale notamment en raison de son rôle de mise en place des transferts de capitaux à l'échelle locale. Ainsi, les municipalités métropolitaines s'imposent comme des centres hégémoniques⁴⁸³ et il ne serait pas erroné de parler d'une centralisation à l'échelle locale où les cartes des compétences sont redistribuées entre les acteurs du jeu politique local.

⁴⁸¹ Suite au lancement des tentatives de réforme administrative par le gouvernement AKP (notamment le projet de loi-cadre n° 5227 sur l'administration publique), l'idée selon laquelle les services étatiques ainsi que quelques services publics qui étaient organisés jusque-là sous la hiérarchie de la préfecture seraient désormais légués aux collectivités locales et l'administration générale du département serait ainsi neutralisée, a été exprimée à haute voix dans de nombreux milieux. Voir, Nuray Ertürk Keskin, « İl Yönetimi Sisteminde Değişim » [Changement dans le système d'administration départementale], *Memleket Siyaset Yönetim*, vol. 3, n° 6, 2008/6, p. 91.

⁴⁸² Nous reviendrons sur ce sujet avec plus de détails dans la section suivante.

⁴⁸³ Ulaş Bayraktar, « Les autorités locales dans la bascule du pouvoir en Turquie », in Özgür Adadag (dir.), *Les multiples facettes de l'État en Turquie*, Paris, l'Harmattan, Paris, 2016, p. 209.

Même si les préfetures sont mises hors circuit comme prétendent les opposants, la nouvelle loi possède un caractère centralisant puisque les compétences de l'administration du département sont transférées dans la pratique non pas aux assemblées locales, mais à « un seul homme » renforcé. Le maire de la municipalité métropolitaine devient ainsi un acteur plus puissant que le préfet. Conséquence de l'abolition des administrations spéciales du département dans les métropoles, le préfet ne perd pas uniquement l'une de ses deux casquettes mais aussi sa capacité de contrôle sur un budget très important. Ces dispositions seront étudiées de manière plus détaillée dans la section suivante autour de la nouvelle structuration des rapports de force sur la scène politico-administrative locale et des stratégies développées par les préfets face à la perception décadente de leur profession.

Le préfet est aussi en relation avec de nombreux autres acteurs comme les associations, les entreprises privées, la presse locale ou autres médias, les personnalités du monde politique ou professionnel et, surtout, le grand public. Ce domaine de relations ne peut pas être isolé des autres. Cependant, il est évident que le mode opératoire des rapports avec ces acteurs est plus souple et plus ouvert à la négociation. Nos entretiens révèlent que la capacité d'interprétation du préfet se trouve essentiellement dans ce domaine de relations. Ainsi, s'impose au préfet la nécessité de créer des relais qui lui permettront de mieux assumer ses fonctions et aussi de se faire connaître auprès du gouvernement.

4.3 De l'ethos du métier au champ d'action du préfet : ce qui change et ce qui reste dans la réforme

Dans la section précédente, nous avons vu les modalités et les caractéristiques des relations du préfet avec son environnement qui se compose des fonctionnaires de la préfecture et ceux des autres administrations, des forces de sécurité de l'État (police, gendarmerie, armée), des maires et autres élus locaux, des acteurs du monde politique et du marché et des citoyens. Nous nous pencherons ici sur la façon dont ce rapport à

l'environnement se pratique dans la réalité et dans les pratiques préfectorales. Pour ce faire, nous chercherons à éviter de répéter tout ce qui a déjà été traité dans la section précédente mais nous reprendrons certains cas précédemment abordés pour voir comment le préfet exerce ses fonctions routinières à travers un réseau de relations dans lequel son pouvoir actuel est sapé par de multiples dysfonctionnements.

Dans sa recherche sur les préfets de la France, près de dix ans après la loi de décentralisation de 1982, Im Tobin souligne le fait que « l'absence de définition des missions préfectorales semble être un héritage de l'histoire » et arrive à une conclusion qui correspond parfaitement, à notre avis, au cas de la Turquie : « En tous cas, à l'instar de cette tradition, selon laquelle l'État jouissait d'une très grande marge de liberté par le biais du rôle plastique du préfet, les missions du préfet n'ont jamais été clairement définies. C'est dans ce contexte-là que les préfets des années 80 tâtonnent dans la définition de leur propre mission face à la montée en puissance des collectivités locales »⁴⁸⁴. Comme leurs homologues français du milieu des années 1980, les préfets turcs nous semblent aussi tâtonner pour résister au changement qui est cependant loin de pouvoir être présenté comme une réforme de décentralisation.

Différemment de ce que nous avons fait dans la dernière section, nous proposons ici de partir des fonctions remplies par le préfet au lieu d'analyser des types d'acteurs qui interviennent dans le fonctionnement de la préfecture.

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous croyons que l'affaiblissement du système préfectoral dû aux nouvelles règles et contraintes imposées par les modifications des lois n'aboutit pas à un simple retrait du préfet de la scène politico-administrative, mais que, bien au contraire, le préfet maintient et renforce son emprise encore plus dans quelques domaines. Il convient donc de préciser d'abord les fondements du pouvoir réel du préfet et ses atouts qu'il peut mobiliser face aux contraintes du changement.

⁴⁸⁴ Im Tobin, *op.cit.*, 1997, p. 156.

Même s'il existe de nombreux textes régulateurs qui encadrent strictement les rôles et les responsabilités des préfets, ceux-ci ne semblent pas être cantonnés uniquement à un profil stéréotypé dans tous les départements. Nos observations et nos entretiens nous montrent que les pratiques préfectorales engendrent la construction de différents types de personnalité dans chaque cas. Le profil du préfet peut correspondre soit à une personne de terrain et de dialogue, soit à celle de bureau et de dossiers ; soit à un généraliste, soit à un spécialiste. Cette marge d'interprétation lui permet non seulement d'adapter son profil professionnel à sa volonté du moment ou aux besoins du département mais aussi d'y décider librement de son mode de management. Il peut exercer ses fonctions comme arbitre ou comme protagoniste en ce qui concerne les relations avec ses interlocuteurs. La mode de prise de décision peut d'ailleurs varier d'un préfet à l'autre, dont certains imposent leur autorité avec plus de fermeté et d'autres cherchent le consensus.

Nous avons constaté lors de nos entretiens que les préfets ont plutôt tendance à se définir en dehors des schèmes d'identité d'employés ou de bureaucrates typiques. Ils parlent souvent des « employés d'Ankara » sous un ton péjoratif et répètent que le préfet n'est pas un « employé de bureau ». L'un des préfets que nous avons interviewés nous donnait ainsi sa propre typologie qui s'inscrit dans ce même registre :

« Il existe deux types de préfet dans ce métier. Le premier utilise le pouvoir du préfet, sinon pour servir ses propres intérêts, au moins pour satisfaire son égo. Il ne se mêle pas de ce qui ne le regarde pas. Il n'établit de rapports étroits qu'avec deux ou trois personnes influentes dans le département. Le matin, il se lève, il se rend à son bureau à l'heure qui lui convient, il prend son thé ou son café, il lit son journal. Puis, lorsque ses directeurs de services arrivent pour demander sa signature, il demande juste pour la forme de quoi il s'agit et il signe. C'est un type classique qui n'a pas d'histoire. Il veut juste mener sa vie et sauvegarder ses ressources pour le faire. À la base, son objectif est de garder son fauteuil et de s'entendre bien avec les puissances locales. Ce type de préfet est incapable de

mettre en œuvre, ni en pratique ni en théorie, le moindre sentiment de justice et d'équité et la majorité de nos préfets ont appartenu jusqu'à présent à cette catégorie. Ce sont des types qui ont peur de leur propre ombre, si le terme est approprié, parce qu'ils ont peur de tout, de la police, de la gendarmerie, de l'armée, des politiques... Ils ont peur de tout ce qui possède du pouvoir [...] parce que le destin ou quelqu'un les a placés là et il ne veut que leur plaire.

Le second type de préfet se considère comme un serviteur. Il s'efforce de faire régner la justice dans les limites des règles écrites auxquelles il est soumis. Il pense que les notables et le berger dans la montagne n'ont aucune différence du point de vue des droits et des responsabilités. Il va rendre visite aux habitants jusqu'au village le plus lointain, jusqu'au cimetière ou à leur demeure. Il va embrasser les vieux, leur baiser la main, écouter leurs plaintes. Il pleure ou se réjouit avec eux, il va aux noces, aux fêtes. Il va voir les routes, les ponts. Il vit lui-même les problèmes et cherche des solutions. Le métier est difficile, pénible pour ce type de préfet. Mais les gouvernements n'aiment pas trop ce genre de préfet. Ils les affectent souvent à l'administration centrale comme ils l'ont fait avec nous par le passé ! Pire encore, les collègues du métier non plus n'apprécient pas les préfets qui prennent leur métier à cœur. Ils les accusent d'inventer des nouveautés alors que tout le monde est content de ne rien faire »
(Un préfet de département).

Nous avons vu dans le troisième chapitre qu'il était possible de regrouper les principales fonctions du préfet sous certaines catégories. Dans un effort de systématisation plus poussé qui nous orienterait également dans l'analyse des relations de pouvoir autour desquelles se construit le champ d'action du préfet, nous pouvons proposer la classification suivante concernant l'essentiel des fonctions qu'il assume : la représentation de l'État, le garant de l'ordre et de l'intérêt général et la coordination. En effet, comme l'ont d'ailleurs affirmé nos interlocuteurs à maintes reprises, la trame principale de la fonction préfectorale est d'assurer la représentation et la permanence de

l'État sur l'ensemble du territoire. Certes, cette fonction de base et sa généralisation contribuent à un élargissement progressif des missions du préfet.

La représentation se situe au cœur de la fonction préfectorale et ne peut nullement se réduire aux affaires protocolaires comme la présidence ou la participation aux cérémonies officielles ou à d'autres interventions publiques comme les inaugurations ou les accueils de personnalités importantes dans le département. Le préfet étant le seul responsable de la représentation de l'État dans le département, il s'engage pour assurer l'intégrité de l'administration d'où il tire la légitimité principale de ses actions.

Son rôle de garant de l'ordre et de la sécurité que nous avons traité très en détail dans les chapitres précédents constitue sa fonction traditionnelle la plus notoire. Le préfet est considéré comme « une sorte de valve de sécurité du système », pour reprendre l'expression d'un préfet interviewé. Pour assumer ce rôle, il doit entreprendre toutes sortes d'actes, même de type extraordinaire, dont certains nous ont été rapportés lors de nos entretiens. En effet, la loi ordonne au préfet de garantir l'ordre et la sécurité mais n'en définit pas les moyens ni les outils. Elle laisse l'initiative au préfet, ce qui constitue une source d'incertitude majeure contrôlée par ce dernier. Selon l'avis de la plupart de nos interlocuteurs, le préfet dispose d'innombrables ressources qui n'ont de limite que leur imagination. Voici, pour l'illustrer, une anecdote relatée par un préfet qui comparait ces ressources à une boîte à outils qui contenait tout mais pas le manuel d'usage qui permettrait de choisir l'outil approprié :

« Un bon gestionnaire est un gestionnaire qui sait gérer le moment. Si tu dis à un gestionnaire de prendre des mesures pour un évènement qui aura lieu dans une semaine, c'est facile. Mais le bon gestionnaire doit savoir gérer un évènement qui surgit tout d'un coup, qui peut nuire à la population sur le moment. Par exemple, une fois, dans notre département les manifestations organisées par les éléments séparatistes des organisations terroristes ont atteint d'un coup des dimensions importantes et qu'il s'est avéré qu'elles avaient des visées contre une

autre structure ethnique présente dans le département, mais nous avons aussi constaté que nos forces n'étaient pas suffisantes et il fallait prendre une décision en l'espace d'une heure. Il nous fallait une solution pour calmer à la fois les habitants qui allaient se mobiliser pour prévenir les attaques susceptibles de se diriger contre eux-mêmes et les attaques qui seraient éventuellement perpétrées par les habitants organisés par l'organisation terroriste séparatiste. Notre réunion a débuté. [...] Le préfet de police et le commandant des forces armées font pression pour intervenir. La presse attend dehors... Il y a un espace de 700-800 mètres entre les deux groupes. J'y suis allé, accompagné de la presse, et je leur ai dit, à l'improviste : 'Je pense annuler les cartes vertes⁴⁸⁵ des familles qui ne peuvent pas contrôler leurs enfants. Vous voulez aller à la clinique communale vous faire soigner et tout, et vous y balancez des pierres. Vous balancez aussi des pierres sur l'ambulance qui vient chez le voisin, sur le minibus. Vous ne pouvez pas avoir le beurre et l'argent du beurre. J'annulerai les cartes vertes de toutes les familles des enfants qui manifestent aujourd'hui ici.' J'ai essuyé beaucoup de critiques. Mais ça a vraiment réussi. Mais je savais que la carte verte était quelque chose d'important pour les familles de ces enfants. Au niveau local, mon initiative a été accueillie très favorablement. Même au-delà du local, les réactions de la part des préfets, des sous-préfets ou des maires d'autres départements aussi étaient très favorables. Seul l'un de nos ministres l'a interprété comme une action correcte mais dont le moment était mal choisi. C'est peut-être vrai, mais je devais prendre une décision à cet instant ».

Le préfet joue ainsi un rôle de garant de l'intérêt général en tant qu'autorité de tutelle. Comme nous l'avons montré dans la section précédente, les relations entre les autorités locales élues (qu'elles soient d'un même niveau territorial ou non) ne reposent pas sur une hiérarchie. Il n'existe pas non plus de rapports spécifiques bien définis entre elles. Dans ce contexte, c'est le préfet qui doit exercer ses compétences pour sauvegarder

⁴⁸⁵ La carte verte ou « *yeşil kart* » est un système de couverture maladie universelle dont les personnes qui ont un revenu plus faible peuvent bénéficier.

l'intérêt général face aux intérêts particuliers qui sont confiés aux collectivités locales. Même si le pouvoir de tutelle est limité et il doit obligatoirement reposer sur une loi, les pratiques préfectorales nous montrent que les exemples qui vont au-delà du contrôle de la légalité concernant les actes des collectivités locales ne sont pas rares.

Par ailleurs, le préfet est chargé de gérer tant les services de la préfecture que ceux de l'État au niveau départemental. Il doit assurer la cohérence des services extérieurs des ministères et cette charge de coordination du préfet s'est considérablement accrue par la restructuration administrative.

Lors de la mise en exercice de ses fonctions traditionnelles, le préfet dispose de certaines ressources de pouvoir dont sont dépourvus les autres protagonistes au niveau local. En premier lieu, le préfet est bien intégré dans des réseaux multiples d'acteurs et bénéficie d'une position « nodale ». Les changements récents promouvant de plus en plus un mode décisionnel multi-acteurs et multi-niveaux dans l'administration publique, contribuent à renforcer le caractère nodal du préfet. Le préfet joue ainsi un rôle primordial d'intermédiaire, qui le situe entre l'échelon central et l'échelon local, entre le niveau politique et le niveau administratif, entre la sphère publique et la sphère privée. Il est toujours à l'écoute des demandes des citoyens et des acteurs locaux et cherche à produire une synergie entre les fonctions de l'État central et celles des services déconcentrés et des partenaires privées. Dans un contexte où des acteurs de plus en plus nombreux participent au jeu de dépendance mutuelle qui détermine les relations construites dans le cadre des structures de gouvernance et devant les incertitudes que ce contexte engendre, le préfet s'impose en dernier recours comme une autorité légitime.

4.3.1 Repenser les aspects de la réforme qui sapent le pouvoir du préfet

En réalité, les tentatives de réforme sont restées jusqu'ici muettes sur l'administration territoriale de l'État. La réforme n'a pas touché au système préfectoral de manière

directe, sauf certaines modifications mineures apportées (dont la plupart ont été mentionnées dans le chapitre 2). Alors, pourquoi, les préfets se sentent-ils affaiblis?

La vraie raison de ce sentiment réside, à notre avis, dans les dysfonctionnements observés au sein de l'organisation provinciale des services publics, ainsi que dans le renforcement relatif des collectivités locales. Nous allons essayer de les montrer ici en illustrant notre analyse par les extraits tirés de nos entretiens.

En théorie, comme nous l'avons rappelé à plusieurs reprises, le préfet est censé être à la tête des tous les services déconcentrés de l'État, sauf certaines exceptions, en tant qu'autorité la plus haute placée dans le département. Cette position offre des opportunités et des moyens concrets qui lui sont nécessaires pour la mise en pratique de sa fonction d'administration générale du département. Cependant, il semble que les préfets ne disposent plus du contrôle absolu de ces moyens, c'est ce qui ressort des entretiens que nous avons réalisés.

La recherche de 2002 suggère que les dirigeants qui travaillent dans les services départementaux des établissements publics selon la loi n° 5442 sur l'administration départementale peuvent être considérés comme des « conseillers » qui répondent, dans les domaines nécessitant un savoir-faire spécifique et une spécialisation, aux besoins du préfet qui, lui, est considéré comme « administrateur général »⁴⁸⁶. Toutefois, dans la pratique, la plupart des préfets se plaignent des limites de leur autorité sur les établissements publics du département et, en particulier, des problèmes qu'ils rencontrent dans leurs rapports avec le personnel de ces établissements. L'extrait suivant où un préfet raconte sa résistance face à l'intervention discrétionnaire du ministère concernant la révocation d'un directeur départemental - qui devrait être considéré comme l'un des collaborateurs les plus proches du préfet placé sous son autorité - ne fait que relater, finalement, une pratique routinière :

⁴⁸⁶ Cahit Emre, *op.cit.*, 2002c, p. 294.

« Vous avez un directeur départemental brillant, un directeur qui applique le programme gouvernemental sans faille, qui fait même plus avec maintes sacrifices, et vous voyez qu'il est démis de ses fonctions parce qu'il a contrarié un membre ou un président de la fédération du département ou d'arrondissement du parti au pouvoir, ou bien parce qu'il a fait obstacle aux intérêts personnels de quelqu'un. Transmettre ou non cet ordre au destinataire relève de la compétence du préfet. Alors, vous vous dites, je refuse de le faire. Je ne transmettrai pas cet ordre. Vous allez voir le ministre, vous lui dites : 'Cette personne ne doit pas être démis de ses fonctions. Le fait qu'elle reste à son poste est également nécessaire à la bonne mise en œuvre de votre programme ministériel'. Vous essayez de le convaincre. Je l'ai fait nombre de fois. Nous avons gardé ainsi je ne sais plus combien de personnes en poste. Mais si le ministre insiste, vous obéissez. En fin de compte, c'est le ministre qui porte la responsabilité politique. Vous n'avez pas de responsabilité politique en tant que préfet ou sous-préfet. Alors, le citoyen qui est le vrai détenteur du pouvoir politique fait le nécessaire aux urnes. Ça aussi, nous l'avons vu souvent. Vous voyez le citoyen facturer ces actes du point de vue politique. Il renverse un gouvernement qu'il avait porté au pouvoir. Il sort le carton rouge ou le carton jaune pour faire comprendre que le gouvernement ne peut plus réussir cette affaire ».

À ce propos, ce qu'un autre préfet retraité raconte dans ses mémoires vient justifier notre point de vue. Il décrit, en effet, le préfet comme « un homme seul, un commandant qui n'a pas d'officiers subalternes ». Selon lui, malgré la présence dans le département de nombreux établissements publics avec toute leur armée de précieux dirigeants et spécialistes, il n'est pas réaliste de les définir comme une sorte de « quartier général » du préfet, et ce pour deux raisons principales : d'une part, les employés et les dirigeants de ces établissements publics sont placés sous l'autorité de leur ministère et ont besoin de l'approbation de leur supérieur hiérarchique direct pour chacun de leurs actes ; d'autre part, il existe une tension permanente, due aux rapports de concurrence entre le préfet en tant qu'administrateur général et ses subordonnés qui disposent du savoir-faire technique

dans leur domaine. De ce fait, même si le préfet possède un pouvoir conféré par la loi, son autorité peut être plus faible dans la pratique que ce qu'elle laisse croire, étant donné que le pouvoir d'action concernant le service assuré appartient en réalité à son subordonné⁴⁸⁷.

Les préfets évoquent souvent le pouvoir disciplinaire qui leur permet de prononcer les sanctions prévues par les textes légaux contre les employés des établissements publics dans leur département, pouvoir dont ils ont besoin pour consolider leur autorité :

« Les ministères ont toujours tendance à protéger leurs employés. Bien sûr, les soucis politiques y jouent aussi un rôle important. Ça peut se comprendre jusqu'à un certain point, mais actuellement on en est arrivé au point de violer la loi sur l'administration territoriale qui est, pour nous, une sorte de Constitution. Ils souhaitent que nous n'ayons aucun mot à dire sur le personnel des ministères ».

La bureaucratie étatique affiche effectivement une tendance à passer outre la quête d'autorité des préfets dans ce domaine. Les dispositions adoptées par certains ministères et établissements publics dans leur règlement interne et qui mettent en cause la position du préfet en tant qu'autorité disciplinaire la plus haute placée dans le département concourent également à démontrer cette tendance. La situation que nous venons de décrire a, d'ailleurs, fait l'objet d'une circulaire émise par l'office du Premier ministre en 2004 où l'on invitait les organisations ministérielles « à préparer des règlements conformes à la loi »⁴⁸⁸. Bien que l'émission, par le Premier ministre, d'une circulaire qui invite les établissements publics à respecter la loi puisse sembler absurde, elle révèle jusqu'où ces derniers peuvent aller dans l'usage de leur pouvoir informel qui échappe souvent au contrôle de la règle.

⁴⁸⁷ Ziya Çoker, *op.cit.*, 1996, pp. 14-15.

⁴⁸⁸ La circulaire stipulait qu'il était nécessaire de supprimer, dès que possible, toutes les dispositions contraires à la législation existante [notamment la loi n° 5442 de 1949 et celle n° 3046 de 1984] figurant dans les règlements émis plus tard par les ministères et les établissements publics en matière de discipline intérieure, et de les harmoniser, bien entendu, avec la législation (Circulaire n° 2004/16). Pour le texte de la circulaire, voir, *Journal officiel*, n° 25453, 05.05.2004.

Dans le rapport d'activité du ministère de l'Intérieur pour l'année 2014, malgré les dix années écoulées, il est également question d'un affaiblissement du système administratif départemental dû à certaines dispositions légales relatives aux ministères et aux établissements qui leur sont rattachés qui limitent les compétences des préfets et des sous-préfets. Le rapport souligne, à ce sujet, la nécessité d'harmoniser ces dispositions avec la loi sur l'administration départementale en vigueur⁴⁸⁹. Dans le même temps, le Plan stratégique 2015-2019 définit le rétrécissement des compétences des préfets et des sous-préfets qui risque de causer une vulnérabilité dans l'efficacité et la coordination des services publics comme une menace⁴⁹⁰ et a énuméré la mise à jour de la législation qui régit le système administratif départemental en vue d'obtenir une meilleure répartition des responsabilités et des compétences entre l'administration centrale et les collectivités locales parmi les objectifs prioritaires du ministère⁴⁹¹.

Il nous paraît que le processus de réforme s'est déclenché avec une redistribution des compétences en faveur des pouvoirs locaux. Sur le plan juridique, le pouvoir et la puissance des collectivités locales, notamment ceux des municipalités métropolitaines, affichent une tendance générale à l'accroissement depuis les années 1980⁴⁹², mais ont atteint leur paroxysme dans la dernière décennie.

Dans ce contexte, le cadre législatif concernant les collectivités locales a été modifié radicalement par de nouvelles lois promulguées sous forte tension politique dont les principales sont les suivantes : la loi métropolitaine n° 5216 de 2004, la loi municipale n°

⁴⁸⁹ İçişleri Bakanlığı 2014 Yılı İdare Faaliyet Raporu [Rapport d'activité du ministère de l'Intérieur pour l'année 2014] Ankara, T.C. İçişleri Bakanlığı, 2014, p. 96. https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/Bakanlik_faaliyet/2014_yili/2014_Yili_idare_Faaliyet_Raporu.pdf

⁴⁹⁰ İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı 2015-2019 [Le Plan stratégique du ministère de l'Intérieur 2015-2019], Ankara, T.C. İçişleri Bakanlığı, 2014, p. 13. http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/GYd60+Icisleri_Bakanligi_2015-2019_Stratejik_Planı.pdf

⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 26.

⁴⁹² Ulaş Bayraktar et Elise Massicard, *op.cit.*, 2011, p. 19.

5393 de 2005⁴⁹³, la loi sur l'administration spéciale du département n° 5302 de 2005, la loi sur les Unions des autorités locales n° 5355 de 2005 (*Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*)⁴⁹⁴, la loi sur les agences de développement n° 5449 de 2006. Au premier plan, une conséquence majeure de l'adoption de ces nouvelles lois est le basculement progressif des rapports de force entre l'administration centrale et les collectivités locales en faveur de ces dernières⁴⁹⁵.

Un préfet qui est plutôt pessimiste au sujet de sa réaffectation et qui se considère comme un « préfet hors cadre au dernier parking avant la retraite » fait les commentaires suivants à propos du processus de réforme :

« Ce que fait le gouvernement est clair, il dit : 'Je vais renforcer les élus'. Maintenant, il faut regarder où va l'argent qui provient d'Ankara, du budget général. En général, il va aux élus. Cela peut être l'administration spéciale du département ou les municipalités. Je vais vous expliquer ce qui se passe : Lorsque vous regardez ce qu'ils font, tout est basé sur la municipalité. Il y a une tendance qui place la municipalité métropolitaine au centre. Les choses évoluent dans ce sens. Et pour ce qui est du système préfectoral... On veut que le système préfectoral demeure de manière symbolique. Je m'excuse, mais c'est nous qui en

⁴⁹³ Dans le cadre de la réforme administrative, une première loi municipale n° 5215 du 9 juillet 2004 a été bloquée par un veto présidentiel et renvoyée devant le Parlement. Ensuite, une autre loi sur les municipalités (n° 5272) a été adoptée le 7 décembre 2004 à laquelle le Président de la République n'a pas mis son veto. Cependant, suite à la requête du principal parti d'opposition, la Cour constitutionnelle a annulé cette loi dans son ensemble sous le prétexte qu'elle s'opposait de manière formelle aux dispositions de la Constitution. (Décision de la Cour Constitutionnelle, E. 2004/118, K. 2005/8, T. 18.01.2005), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/04/20050413-15.htm>. Peu après l'annulation de la loi par la Cour constitutionnelle, le 18 janvier 2005, la loi n° 5393 a été adoptée. C'est cette loi qui est toujours en vigueur, à l'exception des articles annulés.

⁴⁹⁴ En réalité, les collectivités locales disposent du droit de créer des unions depuis 1930, mais cette loi précise les fonctions, les attributions et le mode d'organisation des unions dans une clause distincte. Les unions créées conformément à cette loi ne constituent pas de nouvelles unités d'administration locale mais des formes de décentralisation par service (*hizmet yerinden yönetim kuruluşu*) dotées d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État. Les unions peuvent être aussi considérées comme faisant partie d'une politique de rééchelonnement des services publics favorisant l'échelle régionale. Pour aller plus loin, voir Birgül Ayman Güler, *op.cit.*, 2009, pp. 300-301.

⁴⁹⁵ Can Umut Çiner, « Reconsidering the Role of the Prefects in Turkey: Public Policies and Metropolisation », *International Journal of Public Administration*, 38/4, 2014a, p. 449.

sommes la cause. Rien ne sert de pleurer. Je veux dire que nous pleurons en vain, parce que nous avons eu des pratiques erronées. Nous n'avons pas su aller au peuple. Et quand nous l'avons fait, nous avons méprisé le peuple. Nous n'avons pas daigné boire du thé de la tasse qui nous semblait être sale. Nous sommes restés dans notre tour d'ivoire. Et comme pour chaque action il existe une réaction... J'appelle le système en Turquie, un 'système de balançoire à bascule'. Lorsque vous appuyez trop sur une extrémité, c'est l'autre extrémité qui remonte ».

Des changements récents doivent faire l'objet d'une attention particulière du point de vue des relations entre l'État et les collectivités locales, parce qu'ils attribuent à ces dernières non seulement plus de compétences ou plus de ressources mais aussi « une compétence générale » dans leurs champs d'action. Cette particularité a, à notre avis, un effet voilé mais très significatif sur le système préfectoral susceptible de se dissimuler derrière les craintes qu'expriment certains préfets sur l'avenir de l'institution préfectorale.

Il convient donc de rappeler ici la situation du préfet face à la réforme des pouvoirs locaux et la perception de ladite réforme par les préfets eux-mêmes. Pour ce faire, nous allons nous pencher sur les défis et les déséquilibres induits par le processus de métropolisation suite aux modifications qu'a subies le cadre législatif concernant les municipalités métropolitaines. Ce processus nous fournit effectivement un très bon exemple pour mieux comprendre comment le système administratif s'est éloigné de l'uniformité, comment les rapports de force entre les acteurs ont basculé en faveur des pouvoirs locaux, comment les préfets ont pu compenser certaines pertes de pouvoir au fil du temps et comment tout cela a produit d'importantes conséquences sociales dans le contexte de la politique locale. Il est également intéressant parce que la question du partage des compétences suscitée par ces amendements nous permet de mieux saisir les fonctions essentielles et indispensables du préfet.

Avant la promulgation des nouvelles lois concernant les municipalités, les missions des municipalités étaient énumérées une par une, de manière exhaustive et explicite dans la loi n° 1580 de 1930 (art. 15). Les nouvelles lois se contentent de mentionner les domaines de compétence d'une façon générale et peuvent être également susceptibles de jouer un rôle sur la tendance des municipalités à s'orienter vers des projets de plus en plus grands et sensationnels⁴⁹⁶.

Compte tenu des vastes ressources et capacités des municipalités, en particulier celles des municipalités métropolitaines, nous pouvons supposer que cette évolution les a transformées en les acteurs les plus importants de la politique locale et les a portées à une position beaucoup plus puissante que celle détenue par les préfets. En plus du fait que le pouvoir de tutelle du préfet sur les collectivités locales s'est progressivement réduit à un simple contrôle de la légalité⁴⁹⁷, cet élargissement de la base légale des compétences des municipalités a relativement affaibli le préfet face à la municipalité. La raison en est que, à notre avis, l'administration centrale est en train d'être de perdre sa spécificité d'organe compétent exclusif dont la légitimité s'enracine dans la structure traditionnelle de l'État unitaire centraliste. L'abandon de la méthode énumérative a souvent été évoqué par les préfets dans nos entretiens. Nous avons pu observer que ce fait semble avoir déclenché des soucis sur l'avenir du système préfectoral parmi les préfets, parce que ces derniers pensent que, même si la clause générale sur les compétences des collectivités locales dans les nouvelles lois renvoie aux affaires locales, elle s'accompagne aussi d'une réduction substantielle de leurs compétences.

« Nous pouvons dire qu'en ce moment, le gouvernement AKP est en quelque sorte allergique au pouvoir central. On dirait qu'il est dérangé par le pouvoir central. Il ne veut pas, il n'aime pas. C'est peut-être à raison, je ne sais pas. Je ne

⁴⁹⁶ Ulaş Bayraktar, « Kentin Annelerinden Babalarına: Beledi Siyasetin Başkanlık Rejimine Evrimi » [Des mères de la ville à ses pères : l'évolution de la politique municipale vers un régime présidentiel], in Yüksel Taşkın (dir.), *Türkiye'nin Rejim ve Sistem Sorunu*, İstanbul, Küyerel, 2017, p. 103.

⁴⁹⁷ Une décision de la Cour constitutionnelle souligne que l'autorité de tutelle du préfet comprend l'ensemble des moyens de contrôle de la légalité et de l'opportunité. Décision de la Cour Constitutionnelle, E. 2008/27, K. 2010/29, T. 04.02.2010.

dis pas qu'il a tort ou autre... Ça vient peut-être du fait que l'actuel Premier ministre a été longtemps maire métropolitain... Ça peut être le résultat des injustices commises par le passé par les préfets et les sous-préfets en tant qu'excroissances du pouvoir central à l'égard des maires, comme il a été le cas pendant le processus du 28 février ou dans d'autres situations similaires. Ou peut-être une conséquence des pressions hors mesure de la part des inspecteurs d'administration territoriale... Mais je dois tout de même dire ceci : la méthode est importante. La méthode adoptée par le gouvernement actuel nous dit clairement : 'Je ne suis pas en faveur de l'administration centrale, je suis en faveur de la décentralisation.' En plus, ce n'est pas moi qui le dis, ce sont les lois. Allez voir les nouvelles lois sur les municipalités. Auparavant, leurs responsabilités étaient énumérées une par une, et vous savez pourquoi ? Parce qu'auparavant, c'est le préfet qui était responsable de l'administration générale du département. Maintenant, ils veulent que tout soit effectué par les municipalités ».

Le deuxième enjeu majeur de ce processus de restructuration de l'administration municipale métropolitaine est, comme nous l'avons montré dans la section précédente, le chevauchement des frontières départementales et municipales et partant, la suppression des administrations spéciales du département dont la tête et l'exécutif était le préfet. Ces changements ont entraîné un affaiblissement du préfet, qui n'est pas relatif mais absolu, en face des maires métropolitains. L'outil principal mis à la disposition du préfet était, en effet, l'administration spéciale du département. La suppression totale de ces structures dans les métropoles a réduit drastiquement son pouvoir budgétaire et sa capacité de fournir des services (en particulier dans les zones rurales). En contrepartie, le rôle du maire métropolitain a été considérablement renforcé. Il en va sans dire que la perte du pouvoir budgétaire constitue l'épine dorsale du problème comme le montre la réaction suivante d'un préfet hors cadre :

« Il n'a pas de budget ! Vous pouvez imaginer cela ? Que peut-il gérer un homme qui n'a pas de budget ? Quand il ne contrôle pas une certaine somme d'argent, le préfet n'a plus de raison d'être. Il y a eu aussi une réforme de décentralisation en France. L'ont-ils pris comme exemple? Non. Rien à voir. Le préfet gère des fonds très importants là-bas ».

Il est également intéressant de voir l'évolution des Départements de suivi et de coordination des investissements (*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, YİKOB*) qui ont été établis pour éliminer cette faiblesse dont les préfets souffrent. Lors de nos entretiens, nous avons rencontré de nombreux exemples de plaintes, de spéculations et de propositions à cet égard, puisque nos entretiens se sont majoritairement déroulés de manière plus ou moins concomitante à l'adoption de la loi n° 6360 qui a créé ce changement.

« Ils fondent une chose totalement non identifiée, une unité de coordination. Quelque chose comme nos services de planification. Donc, ce n'est rien. Maintenant, on discute d'attribuer à cette unité une personnalité juridique. Si vous alliez attribuer en plus une personnalité juridique à cette chose... Et pourquoi vous avez supprimé alors l'administration spéciale ? Pourquoi vous avez balayé alors l'acquis de toutes ces années ? Ils disaient qu'il n'était pas possible de réorganiser l'administration spéciale dans ce sens. J'ai suivi tout ça de près. Lors des travaux de la commission de spécialisation de l'Assemblée nationale... C'était déjà la même chose, l'administration spéciale avait une personnalité juridique. Mais je disais : 'Si vous allez garder la personnalité juridique, rien ne sert de supprimer l'administration spéciale. C'est absurde.' Et maintenant, ils se demandent : 'Et pour les municipalités où l'opposition l'emporte, comment nous allons faire les investissements ? Vraiment, comment nous allons faire puisqu'il n'existe plus aucun organe compétent ?' Avant [à l'époque où il y avait encore l'administration spéciale du département], ils envoyaient l'argent au préfet, et c'est lui qui le transformait en investissement.

Maintenant, ce n'est plus possible. Qu'est-ce que je fais si le type [le maire] dit : 'Je ne le fais pas', ou qu'il dépense l'argent ailleurs et dit : 'Ne suis-je pas autonome? J'utilise l'argent qui arrive selon mes propres priorités !', qu'est-ce que je fais, hein? À mon avis, ils discutent entre eux de tout ça, mais tout doucement. S'ils n'arrivent pas à trouver une solution et qu'ils décident d'y attribuer la personnalité juridique, ce serait vraiment très drôle ».

Au point où l'on est actuellement de ces débats, les plaintes les plus importantes des préfets semblent avoir trouvé un écho puisque les YIKOB se sont vu attribuer une personnalité juridique par le décret-loi n° 674 de 2016. Certes, ceci peut aussi avoir résulté d'un dysfonctionnement paralysant du nouveau dispositif qui aurait obligé le gouvernement à prendre une telle mesure. Dans tous les cas, la situation actuelle nous paraît rétablir, dans une certaine mesure, le pouvoir du préfet (face aux municipalités) et lui donner un outil plus ambiguë et teinté d'un centralisme plus fort. Plus ambiguë, parce que les attributions conférées au préfet en matière de suivi et de coordination des investissements n'ont aucune clarté dans son règlement ; plus centralisant, parce qu'il n'est pas soumis à un contrôle politique comme on le voit dans le cas de l'administration spéciale du département qui a un organe décisionnel, le conseil général du département, dont les membres sont élus au suffrage universel. Ce nouvel outil administratif semble être laissé à la discrétion totale des préfets.

4.3.2. Replacer le préfet dans le nouveau dispositif de gouvernance

Le préfet ne s'impose plus, désormais, uniquement comme une autorité hiérarchique ou de tutelle mais aussi comme un acteur de gouvernance dans la multiplicité des acteurs. Dans le nouveau dispositif, sa fonction de coordination concerne tant les partenaires publics que privés. À partir de deux exemples, nous essayerons de montrer la présence du préfet dans les structures locales multi-acteurs en mettant l'accent sur certaines

caractéristiques de cette présence. Le premier est le cas de la Fondation d'Entraide sociale et de Solidarité (*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları*). Les attributions relatives à la gestion et provision des aides sociales à l'échelle locale ne sont pas une invention récente⁴⁹⁸, mais elles sont devenues la tâche la plus pointue et importante du préfet⁴⁹⁹. Le deuxième exemple est donné par les Agences de développement (*Kalkınma Ajansları*). Les agences constituent un bon exemple pour démontrer non seulement le nouvel engagement du préfet comme acteur de gouvernance, mais aussi que cela se fait au détriment de certains principes actuels du système administratif.

L'organisation des Fondations d'Entraide sociale et de Solidarité au niveau local et le rôle des préfets et des sous-préfets dans le fonctionnement de ces fondations nous permettent de mieux saisir les modes d'adaptation et d'intégration des préfets à une fonction de gouvernance locale. Les fondations sont chargées de la gestion de diverses formes d'aides sociales directes et/ou indirectes dont les transferts peuvent être effectués en espèces ou en nature. Le financement de ces fondations est assuré par un fonds spécifique d'aides et de solidarité sociale qui se situe en dehors du budget général national. Il existe une organisation centrale qui en est responsable et qui a dernièrement été transformée en un directorat au sein du ministère de la Famille et des Politiques sociales⁵⁰⁰. Cependant, il n'existe pas de rapport de hiérarchie entre les fondations et le ministère puisque les fondations sont des personnes morales de droit privé.

Malgré leur statut, les fondations sont présidées par les préfets dans les départements et par les sous-préfets dans les arrondissements. En outre, leurs conseils d'administrations se composent des chefs des institutions locales comme le maire, le trésorier, les chefs

⁴⁹⁸ Les fondations ont été créées par la loi n° 3249 du 29 mai 1986.

⁴⁹⁹ Can Umut Çiner, *op.cit.*, 2014a, p. 449.

⁵⁰⁰ À compter de la date de sa création par la loi n° 3249 de 1986 jusqu'au 9 décembre 2004, les affaires administratives ont été effectuées par le Secrétariat général du Fonds en tant qu'unité affiliée à l'office du Premier ministre. Par la loi n° 5263 du 1er décembre 2004, le Secrétariat général du Fonds a été réorganisé sous forme de Direction générale et suite à la création du ministère de la Famille et des Politiques sociales par le décret-loi du 3 juin 2011, l'organisation centrale a pris sa forme actuelle de Direction générale des Aides sociales (*Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü*) sous l'autorité directe de ce dernier.

des directions départementales d'éducation, de santé, d'agriculteur, des services sociales et de religion. Les chefs de quartiers (*muhtar*) assemblés à l'invitation du préfet élisent aussi un représentant pour participer au conseil d'administration. Les organisations non-gouvernementales dont les activités sont liées aux services sociaux y sont aussi représentées par deux élus. Finalement, le conseil départemental élit un des hommes de charité de la localité pour avoir un siège dans le conseil d'administration de ces fondations. Tous ces membres non-gouvernementaux sont élus pour un mandat d'un an.

Les fondations dont l'organe décisionnel se compose de ces membres sont libres de déterminer leurs activités et projets et donc de développer leur propre stratégie d'aide sociale. Même si la composition de ces conseils donne une image de partenariat établi parmi les différents acteurs sociaux, le poids de la bureaucratie peut facilement s'y observer. D'abord, comme l'élection des membres non-gouvernementaux se renouvelle annuellement, les membres bureaucratiques se bénéficient d'un avantage d'expérience et d'information. Ensuite, même si ces fondations se situent en dehors de la hiérarchie bureaucratique, personne ne peut attendre à une action autonome et libre de la part de ces bureaucrates vis-à-vis du préfet ou du sous-préfet qui restent toujours leurs chefs dans leurs échelons respectifs en dehors du conseil de la fondation⁵⁰¹. Vues ces inégalités au sein des conseils des fondations, l'autonomie accordée à ces institutions locales ne peut s'échapper à l'influence des représentants du gouvernement central. Autrement dit, les pouvoirs décentralisés sont toujours surveillés et utilisés sous l'auspice du gouvernement local à travers ses représentants, surtout les préfets. Une commission de recherche parlementaire sur le fonctionnement des Fondations d'Entraide sociale et de Solidarité dans les départements et arrondissements, révèle que les fonctionnaires membres du conseil d'administration ont du mal à exprimer leurs opinions librement devant le préfet ou le sous-préfet qui sont également leur supérieur hiérarchique disposant du pouvoir disciplinaire sur eux lors de l'exercice de leurs

⁵⁰¹ Volkan Yılmaz et Burcu Yakut-Çakar, « Türkiye'de Merkezi Devlet Üzerinden Yürütülen Sosyal Yardımlar Üzerine Bilgi Notu » [Note d'information sur les aides sociales organisées à travers l'État central en Turquie], *Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu*, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi, 2008. http://www.spf.boun.edu.tr/docs/calisma%20notu_SYDGM-11.08.08.pdf.

fonctions ordinaires. Selon le rapport de cette commission, les membres tentent à se contenter de confirmer ce que les préfets et les sous préfets décident. Le rapport constate que les décisions finales adoptées par le conseil d'administration sont généralement prises par les préfets et les sous-préfets, et non par le reste des membres⁵⁰².

Les agences de développement, quant à eux, sont créés par la loi n° 5449 de 2006 dans le but d'accélérer la croissance régionale en harmonie avec les plans de développement nationaux et de réduire les inégalités infra et inter-régionales tout en mobilisant le potentiel local par le biais d'un partenariat entre les secteurs public, privé et de la société civile. L'introduction de ces agences représente un véritable changement aussi bien au niveau du paradigme de développement qu'au niveau institutionnel. Il n'est possible de les considérer ni comme unité administrative (*mülki kademe*) au niveau régional ni comme collectivités locales, mais elles sont des structures de gouvernance régionales qui sont dépourvues de base légale⁵⁰³.

Malgré l'absence de fondement juridique claire dans le droit public, ces agences ont été établies en tant qu'exemples particuliers de la transformation managériale de l'administration publique et du rééchelonnement de l'État. Comme nous venons de le mentionner, ils représentent un changement de paradigme en promouvant les partenariats public-privé à l'échelle régionale. Il faut, toutefois, souligner que le gouvernement central ne s'est pas privé d'établir un mécanisme de contrôle politico-administratif sur les fonctions décentralisées, soit par le biais du ministère du développement, soit par celui des préfets⁵⁰⁴.

L'agence de développement se compose de quatre organes : le Conseil d'administration, le Secrétariat général, les Bureaux d'aide aux investissements (*Yatırım Destek Ofisi*) et

⁵⁰² T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, *Araştırma ve İnceleme Raporu*, n° 2009/4, Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2009, p. 7. <https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/ddk29.pdf>

⁵⁰³ Birgül Ayman Güler, *op.cit.*, 2009, p. 275.

⁵⁰⁴ Benoît Montabone, « La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne: les enjeux du développement régional en Turquie », Thèse de doctorat (dirigée par Guy Baudelle), Université Rennes 2, soutenue le 29 novembre 2011, pp. 208-210.

le Conseil de développement (*Kalkınma Kurulu*). L'organe principal de l'Agence, c'est le conseil d'administration qui se charge de la plupart des décisions administratives, financières et stratégiques. Cet organe qui détermine donc les politiques générales est présidé par le préfet et se compose des préfets, des maires, des présidents des conseils départementaux, des directeurs des chambres de commerce et d'industrie. Le secrétariat général représente l'organe exécutif de l'agence, dont la plus haute autorité est le secrétaire général nommé par le Conseil d'administration de l'Agence et approuvé par le Sous-secrétariat à l'Organisation de la planification de l'État. Les bureaux d'aide aux investissements visent à faciliter les démarches bureaucratiques des investisseurs pour accélérer le processus de réalisation du projet de l'entrepreneur.

Le conseil de développement, quant à lui, est l'organe de gouvernance des agences. Le conseil se compose de représentants des différents milieux concernés, notamment des représentants de l'administration centrale, du secteur privé, des organisations non-gouvernementales, des milieux universitaires et des pouvoirs locaux. Cependant, sa composition est à la discrétion du gouvernement qui la décide et annonce dans l'arrêté de la fondation de l'agence. Les décisions du conseil de développement sont sous forme d'avis ou de recommandations et non contraignants, sauf la désignation de trois représentants du secteur privé et/ou de la société civile au conseil d'administration dans les agences dont la zone de compétence est limitée à un seul département⁵⁰⁵.

Un rapport du Conseil des audits de l'État (*Devlet Denetleme Kurulu*) sur le fonctionnement des agences de développement dévoile l'absentéisme fort et la participation à contrecœur de presque tous les membres du conseil de développement

⁵⁰⁵ Les agences de développement ont été créées dans 26 régions conformément au découpage NUTS 2 (Nomenclature des unités territoriales statistiques) qui est une classification régionale définie par la Commission européenne. La Turquie a adopté cette classification en 2002 par la décision no 2002/4720 du Conseil des ministres du 28.08.2002 (Journal officiel, no 24884, 22.09.2002). Pour ce qui est des 26 régions en question, ce sont des « régions statistiques » et ne constituent pas des unités administratives en Turquie. Ces régions comprennent un nombre variable de départements. Cependant, certaines correspondent à un seul département et la compétence du conseil de développement y est limitée uniquement aux agences créées dans ce département.

aux processus décisionnels⁵⁰⁶. Cette situation donne un poids considérable au pouvoir central par le biais des préfets au sein de ces nouvelles institutions de gouvernance locale.

La création d'un nouveau ministère (Ministère du développement – *Kalkınma Bakanlığı*)⁵⁰⁷ à la place d'une organisation spécialiste technocrate (Organisation de la Planification de l'État – *Devlet Planlama Teşkilatı*) est d'une importance majeure pour le champ administratif, parce que le nouveau ministère fonctionne désormais comme une organisation « parapluie » pour les agences de développement (*kalkınma ajansları*). Ce qui revêt une importance significative ici, c'est le fait que la tendance à l'agencification ou à la fragmentation de la fonction publique que nous avons essayé de montrer dans la section précédente, nous semble être renversée dans cet exemple⁵⁰⁸. Cette tendance est marquée par la montée des organismes ayant leur propre budget et leurs propres organes exécutifs et décisionnels, et dotés d'une autonomie acquise de par leur différenciation de l'organisation ministérielle. Certes, cette tendance a provoqué un changement important dans le système préfectoral au niveau départemental. Toutefois, dans cet exemple, la déspecialisation du dispositif de planification et de développement peut s'expliquer certainement par une recentralisation forte qui souligne encore plus le rôle du préfet placé à la tête des structures de gouvernance en tant que représentant du ministère.

⁵⁰⁶ T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, *Araştırma ve İnceleme Raporu*, n° 2014/3, Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, <https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/20140130-2014-03.PDF>.

⁵⁰⁷ Le ministère du développement a été créé en 2011 par le décret-loi no 641. Pour le texte du décret-loi, voir <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.641.pdf>

⁵⁰⁸ Il convient ici aussi de rappeler ce que nous avons déjà dit sur les autorités administratives indépendantes et d'autres organismes ayant des personnalités morales distinctes de l'État qui offrent des services sur l'ensemble du territoire alors que leurs compétences se limitent à certains domaines spécialisés. Comme nous l'avons montré plus haut, les décrets-lois de 2011 ont remis en cause très durement leur qualité indépendante et autonome (cf. Chapitre. 4.2.2.).

4.3.3. Réévaluer la marge de liberté du préfet dans le jeu changeant du pouvoir

Dans ce contexte, la question qui se pose est de savoir si les préfets ont une marge de manœuvre par rapport au gouvernement ou s'ils sont simplement des agents qui reçoivent des ordres du gouvernement et les exercent sans qu'aucune source d'incertitude leur soit laissé pour contrôler. Serait-il vraiment possible que le gouvernement puisse ne laisser place à aucune interprétation pour les préfets, même dans un contexte marqué par une telle volonté centralisante ?

Pour répondre à ces questions, nous devons tout d'abord examiner les sources de pouvoirs qui confèrent au préfet sa marge de liberté et les facteurs qui la limitent.

La source d'incertitude la plus fondamentale qui affecte la marge de liberté du préfet est leur révocabilité qui peut survenir à tout moment. Elle pèse comme une épée de Damoclès sur les préfets, ce qui les force à obéir davantage au gouvernement. En effet, si nous reprenons notre exploration sur le rythme de la valse des préfets que nous avons exposée dans le troisième chapitre, la grandeur de cette incertitude ne nous apparaîtrait que de manière plus évidente. Cette rotation rapide n'affecte pas uniquement sa capacité d'exercice de ses fonctions mais aussi lui inculque l'esprit d'obéissance. Si nous examinons les réaffectations des préfets aux postes territoriaux, les résultats semblent vraiment frappants.

Tableau 13 : Réaffectations au poste de préfet de département

Nombre d'affectations au poste de préfet de département	Nombre des préfets	Pourcentage par rapport au nombre total des préfets
1	555	45,2%
2	255	20,8%
3	153	12,5%
4	118	9,6%
5	72	5,9%
6	39	3,2%
7	20	1,6%
8	7	0,6%
9	7	0,6%
10	1	0,1%

Les résultats nous montrent que près de la moitié des préfets ne sont affectés au poste de préfet de département qu'une seule fois dans toutes leurs carrières (Tableau 13). À noter aussi que seulement 10 % des préfets peuvent entrer dans une cinquième fois à l'hôtel de préfecture en tant que préfet. Il ne serait pas erroné de considérer les taux très faibles de réaffectation comme un facteur qui les rend plus soumis. Ceci confirme également ce que nos entretiens nous ont démontré. Lors de nos entretiens, la plupart des préfets hors cadre ou retraités se plaignaient des préfets de département sur le motif qu'ils n'avaient

pas montré une plus grande résistance au gouvernement, notamment devant la réforme métropolitaine, juste pour garder leurs sièges et leurs privilèges.

« Vous devez le savoir, ils ont supprimé les administrations spéciales. Dans 30 départements. Là non plus, on ne sait pas ce qui se passe, le peuple est abasourdi, mais comme le poste de préfet a un statut prestigieux, les préfets actifs dans les départements restent muets comme une carpe. Le changement le plus important de toute l'histoire républicaine, ou même de toute notre histoire tout court, a eu lieu et personne ne réagit, nous regardons comme ça. [...] Qu'ils le mettent en place et nous verrons... » (Un préfet hors cadre).

Si nous analysons les affectations et les nominations de préfet de façon plus détaillée pour la période des gouvernements AKP, les résultats sont encore plus intéressants. Le tableau 14 montre la répartition des dernières fonctions de ceux qui sont nommés préfets à un département sur deux périodes consécutives (dans la période de 1990 - 2002 et dans la période de 2002 - 2015, cette dernière représentant celle des gouvernements AKP)⁵⁰⁹.

⁵⁰⁹ Voir l'annexe 1 et 2, pour plus de détails sur le contenu de chaque décret portant affectations et nominations.

Tableau 14 : Répartition des affectations au poste de préfet de département selon la dernière fonction avant l'affectation

Dernière fonction avant l'affectation	2002 - 2015		1990 - 2002	
Préfet	191	45,91%	105	36,33%
Préfet adjoint	18	4,33%	18	6,23%
Ancien préfet	1	0,24%	2	0,69%
Préfet hors cadre	52	12,50%	54	18,69%
Sous-préfet	48	11,54%	25	8,65%
Inspecteur général	28	6,73%	34	11,76%
Consultant	10	2,40%	3	1,04%
Agent de l'administration centrale	60	14,42%	31	10,73%
Policier	5	1,20%	12	4,15%
Directeur général de police	2	0,48%	3	1,04%
Sous-secrétaire d'État	1	0,24%	2	0,69%
	416	100,00%	289	100,00%

Cette étude révèle, entre autres⁵¹⁰, que les gouvernements AKP ont utilisé le moyen d'affectation nettement plus souvent que les autres gouvernements pour une durée similaire. Compte tenu du fait que dans la grande majorité des rapports, commentaires ou avis, et aussi de nos entretiens, la brièveté du mandat préfectoral a été sévèrement critiquée comme étant inadéquate pour remplir la fonction préfectorale, la rotation rapide peut être considérée comme un moyen entre les mains du gouvernement pour discipliner les préfets, plutôt qu'une quête d'efficacité administrative. Cependant, quel que soit le degré de discipline que le gouvernement veut instaurer, le préfet nous semble pouvoir garder une certaine marge de liberté dans ce jeu de pouvoir.

« Dans le métier de préfet, l'autonomie a un rapport étroit avec l'endroit, c'est-à-dire le département dont on est le préfet. Il y a préfet et préfet ! Le préfet de Nevşehir n'est pas le même que le préfet d'Istanbul. Oui, c'est ainsi, même si sur le papier leurs missions, leurs responsabilités et leurs compétences sont du pareil au même. [...] On ne nomme pas n'importe qui comme préfet à Istanbul. Si tu es devenu préfet d'Istanbul, cela veut dire que tu as de l'expérience dans le métier et que tu maîtrise parfaitement l'administration du département. C'est pour cette raison que, quand tu prends une décision, tu es en partie autonome. [...] Mais l'autonomie absolue n'existe pas. L'État a un mode de fonctionnement et tu représentes l'État dans ce département. Tu agiras en conséquence. Ce que tu appelles "gouvernement" est une formation politique. Le gouvernement n'est qu'une unité au sein de l'État. Le préfet est responsable, non pas devant le gouvernement mais devant l'État ».

Cet extrait de l'entretien réalisé avec un préfet retraité, l'un des plus chevronnés de notre échantillon, nous donne des indications utiles pour l'évaluation des composantes

⁵¹⁰ Il sera également intéressant de prendre en compte les derniers postes avant la nomination du point de vue de la promotion interne dans la carrière. Par exemple, notre analyse montre que les gouvernements AKP semblent moins disposés à nommer les préfets-adjoints aux postes de préfet de département. La proportion des préfets-adjoints nommés préfets est très faible dans toutes les nominations préfectorales pour les deux périodes de temps étudiées, dont celle de AKP qui est encore plus faible. Nos entretiens ont également mis en évidence un jugement très pessimiste partagé par la plupart des préfets adjoints sur leur chance d'être nommés préfet. Ce pessimisme peut s'expliquer, entre autres, par cette situation.

importantes de la marge de liberté des préfets. Dans cet extrait, nous pouvons distinguer trois sources de pouvoir qui alimentent la marge de liberté du préfet. La première est l'importance relative du lieu de fonction, la deuxième est la capacité personnelle à la reproduire et finalement, la troisième est le rôle de Janus à deux faces - répondant à une double fonction politique et administrative -. Les deux premières sont étroitement liées l'une à l'autre et se reposent essentiellement sur la personnalité du préfet. Mais, la troisième source, quant à elle, nous semble être confrontée à une certaine érosion dans un climat politique sévèrement critiqué par les opposants comme étant flou où l'absence de séparation des pouvoirs se fait de plus en plus sentir. Comme nous l'avons montré dans la section précédente, la fonction de représenter l'État de laquelle le préfet tire une neutralité politique, lui permet de garder une autonomie relative vis-à-vis du gouvernement.

Le préfet dispose aussi, d'ailleurs, d'une autonomie qui résulte de sa fonction d'intermédiaire entre le centre et la périphérie. Le préfet est en soi un lien privilégié entre les pouvoirs locaux et le gouvernement dans son département. Les enjeux et les intérêts des pouvoirs locaux constituent une source permanente d'incertitude à maîtriser pour le gouvernement. L'existence d'un tel représentant territorial de l'État se base sur la volonté de les contrôler par la proximité. Cette proximité est ainsi exigée par les pouvoirs locaux qui ont besoin de relais pour surmonter la distance « politique » et « physique » d'avec le gouvernement. Dans le rapport tendu entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux, le préfet semble réussir à instaurer une dépendance chez eux vis-à-vis de lui-même et, sur ce compte, son comportement reste toujours imprévisible jusqu'à un certain degré. Le préfet peut raccourcir ou rallonger cette distance pour les pouvoirs locaux. Il ne serait pas superflu, par exemple, de prétendre qu'il existe une relation d'opposition, notamment dans certains départements du Sud-Est de la Turquie, entre les municipalités et le préfet, mais les contre-exemples ne sont pas absents non plus.

Pour terminer, il reste un dernier point à noter en ce qui concerne l'emprise du préfet dans la réforme. Comme nous venons de le mentionner plus haut, le processus de restructuration administrative a apporté des défis considérables aux acteurs présents dans le système politico-administratif, dont certains tendent à remettre en cause du rôle du préfet. Il est très difficile de démontrer empiriquement s'il s'agit d'une réforme inachevée et ratée du gouvernement ou plutôt d'une série de tentatives de réforme plus ou moins spontanées dont les objectifs restent toujours un peu flous et paraissent parfois contradictoires. Selon un préfet hors cadre dont la position est, en réalité, plutôt en faveur d'une réforme administrative, il ne s'agit surtout pas d'une réforme cohérente et globale du système administratif mais seulement d'improvisations et tâtonnements :

« Comment le dire... l'administration est un tout. Si vous en restructurez une part et ne touchez guère au reste, vous avez là une situation bizarre. Vous réorganisez la partie supérieure et vous vous dites : 'C'est très joli comme ça'. Mais si vous ne vous intéressez pas à la partie inférieure, aux fondements, vous aurez peut-être même une situation pire à la fin. C'est ce qui a toujours été fait ici. À l'époque, on a beaucoup insisté sur la nécessité d'une réorganisation des collectivités locales. Une loi intitulée "Loi-cadre du management public" avait été préparée, le Président de la République de l'époque y a opposé son veto. Mais lorsque le Président a changé, alors qu'ils avaient la possibilité de la reconsidérer, par exemple, ils ne l'ont pas fait. Et c'était conscient, délibéré. Ils n'ont pas voulu d'une telle restructuration. Donc il existe une réorganisation dans le domaine des collectivités locales, mais aucune disposition n'a été adoptée concernant le préfet qui porte deux casquettes, c'est-à-dire qui est à la fois le représentant le plus important de l'administration centrale en province et la partie la plus importante de l'administration locale du département. Quand je dis 'aucune disposition', il en existe bien sûr par bribes, mais il n'y a eu aucune disposition d'ensemble. Je le compare à... comment dire, ni chair ni poisson, on ne sait plus ce que c'est ».

Les réformes réalisées jusqu'ici n'ont finalement rendu que plus difficile l'exercice du pouvoir hiérarchique et plus ambiguë la mise en application de la tutelle administrative⁵¹¹. Comme l'un de nos interlocuteurs nous a rappelé à juste titre, “les préfets ne sont pas nommés pour appliquer la loi. Ça, tout le monde peut le faire ! Le préfet est nommé pour remplir entre les lignes en intervenant là où la loi a laissé des lacunes.” Il semblerait que la nature chaotique de la réforme a multiplié ces lacunes, ce qui laisse entendre qu'il y a encore plus de zones d'incertitude abandonnées au contrôle du préfet.

Dans le nouveau dispositif politico-administratif local, le préfet paraît jouer de plus en plus un rôle de médiation, souvent de manière informelle. Lors de nos entretiens, un préfet d'un grand département nous avait raconté qu'il était parfois invité aux réunions des organisations non-gouvernementales ou de la chambre de commerce du département “juste pour s'asseoir à la même table avec eux”. Il expliquait cette situation par le fait qu'il apportait une “faisabilité” à leurs projets “uniquement par sa présence dans la réunion”. Il avait souligné plus explicitement la volonté des hommes d'affaires de l'inviter qui le considéraient comme une opportunité pour surmonter les résistances potentielles politiques et bureaucratiques. Bien que le préfet, dans la plupart des cas, n'ait pas le pouvoir direct d'imposer une solution restrictive, nos entretiens révèlent qu'il semble s'imposer en “dernier décideur” capable de faire prendre une décision plus facilement aux autres acteurs en conférant une légitimité à l'action entreprise.

⁵¹¹ Pour ce qui concerne la difficulté d'exercice du pouvoir hiérarchique, il convient ici de rappeler les constatations du ministère de l'Intérieur dans son rapport d'activité de 2014 que nous avons cité précédemment. La tutelle administrative, quant à elle, est devenue plus compliquée par les décisions de la Cour constitutionnelle. La Cour a notamment annulé les dispositions relatives à la tutelle administrative dans la loi no 5302 sur l'administration spéciale du département et dans la loi municipale no 5393, sous prétexte qu'elles limitaient l'exercice du pouvoir de tutelle dont jouit le préfet contrairement au principe de l'unité de l'administration. Toutefois, depuis la décision d'annulation de la Cour constitutionnelle, l'organe législatif n'a pas promulgué de nouvelles législations sur cette question. Par conséquent, les décisions des conseils départementaux sont désormais soumises à l'approbation du préfet, tandis que ces derniers ne peuvent plus exercer leur contrôle sur les décisions du conseil municipal. Voir, Mehmet Boztepe, « Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi » [Le contrôle de tutelle des collectivités locales sur les décisions des conseils départementaux à la lumière des décisions de la Cour constitutionnelle], *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 6 (10), 2014, pp. 94-110.

En dernière analyse, la réforme dont nous avons essayé de présenter ici certains aspects, revisite, en effet, le champ de l'administration publique en remettant en cause les rôles traditionnels du préfet tout en lui conférant de nouvelles responsabilités comme celles concernant la protection des consommateurs, la protection des droits de l'homme, les problèmes environnementaux, la protection de l'enfant et de la femme contre la violence, le droit à l'information⁵¹². La liste des compétences et des responsabilités du préfet dans la vie quotidienne pourrait s'allonger jusqu'à l'infini puisque, comme nous l'avons signalé au début de cette section, l'État profite largement du « rôle plastique du préfet ». La fonction préfectorale représente toujours entre ses mains un instrument administratif qui est relativement facile à manier et surtout à adapter aux besoins changeants de la société. Alors, bien qu'il s'agisse d'une érosion de certains rôles et pouvoirs du préfet, il nous faut également insister sur les nouvelles fonctions qu'il a acquises. Dans le cadre des nouvelles politiques publiques, le préfet semble avoir acquis de nouveaux rôles sur la mise en œuvre de certaines activités dont il ne faisait jusque-là pas officiellement partie, comme celles basées sur des projets⁵¹³. Ceci dit, il ne s'agit pas non plus d'une simple compensation de la perte apparente de pouvoir du préfet en lui assurant un regain de pouvoir dans d'autres domaines. Le préfet garde son importance mais sa fonction ne reste pas identique. C'est pour cette raison que la réponse à la question cruciale concernant les effets réels des réformes sur les préfets n'est pas facile à donner. Cette situation peut également expliquer l'ambivalence qui s'impose, au premier abord, dans ce travail. Cependant, notre argument principal repose sur l'idée que les réformes, en cours ou inachevées, ont affaibli le système préfectoral tandis que le préfet semble avoir gardé son importance et son pouvoir réel en tant qu'acteur dans un jeu dont les règles ont été changées considérablement. Nous pensons que notre travail comporte

⁵¹² Mehmet Cangir, *Merkeziyetçilik Ademi-Merkeziyetçilik Sarmalında Yetki Genişliği* [La déconcentration dans la spirale de la centralisation et décentralisation], Thèse de doctorat préparée sous la direction de Koray Karasu, Ankara University, 2011, pp 165-166 ; Can Umut Çiner, Oral Karakaya, *op.cit.*, 2013, pp. 69-72.

⁵¹³ Can Umut Çiner, *op.cit.*, 2014a, p. 454.

des éléments de réponse à de telles objections sur cette ambivalence apparente concernant le pouvoir du préfet tout en préservant notre argument principal.

Le préfet entre de plus en plus dans des relations intenses avec les acteurs civils dont la majorité se situent dans le secteur privé, mais il le fait désormais en tant que « conciliateur » plutôt qu'administrateur traditionnel⁵¹⁴. Ce nouveau positionnement est censé promouvoir un nouveau type d'administrateur disposant des moyens administratifs flexibles au lieu de la figure du représentant territorial de l'État qui s'en tient plutôt à son rôle de la haute autorité des services déconcentrés de l'État⁵¹⁵. Dans ce processus marqué par une déterritorialisation progressive des services publics, les représentants territoriaux de l'État, et notamment les préfets, se transforment en des « gestionnaires professionnels » du pouvoir central⁵¹⁶.

Le préfet de la nouvelle ère s'annonce, non seulement en Turquie mais aussi en Europe, comme animateur, coordinateur et régulateur comme l'a souligné d'ailleurs un administrateur délégué de l'Association européenne des représentants territoriaux de l'État (AERTE) lors d'une conférence professionnelle où des représentants territoriaux européens s'étaient réunis pour discuter de l'avenir de leur fonction : « C'est pourquoi, la promotion de l'initiative par une fonction d'animation, de la coopération par une fonction de coordination, et de la confiance par une fonction de régulation, formelle et informelle, ouvre une voie royale à l'avenir des représentants territoriaux de l'État en Europe »⁵¹⁷.

⁵¹⁴ Ahmet Apan, *op.cit.*, 2014, p. 280.

⁵¹⁵ Mehmet Cangir, *op.cit.* 2011.

⁵¹⁶ Koray Karasu, « İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme » [Rattachement de l'Administration au pays : territorialisation], in Erkan Tural et S. Çapar (dir.) *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Ankara, TODAİE, 2015, p. 346

⁵¹⁷ Thierry Aumonier, Synthèse générale : « Profession RTE », *XXIIèmes Journées européennes des représentants territoriaux de l'État*, 28 au 30 mai 2015, Istanbul, Turquie, <http://www.eastrasso.org/file/96/download?token=ZsGB615V>.

CONCLUSION

Parler d'une restructuration de l'appareil d'État ou de l'administration revient toujours, en pratique, à évoquer un changement dans l'équilibre des forces entre les acteurs sociaux, individuels ou collectifs, ou encore de la (re)distribution du pouvoir. Dans ce contexte, il s'avère plus important de savoir quels acteurs et quels organismes détiennent le pouvoir, et comment il est mis en œuvre, plutôt que d'identifier les acteurs et les médiums du changement. C'est pourquoi, l'un des éléments les plus critiques de cette perspective n'est autre que le « pouvoir » lui-même. L'examen du pouvoir à travers les relations entre des acteurs en action permet de discuter de l'« existence actuelle » du changement ainsi que de sa forme juridique.

Nous avons essayé de revisiter de cette perspective les tentatives de restructuration de l'appareil étatique qui sont à l'ordre du jour en Turquie depuis les années 1990 et qui ont revêtu des formes différentes sous les gouvernements AKP qui ont marqué les années 2000 par leur statut de seul parti au pouvoir après une décennie de coalitions gouvernementales instables. Dans l'absence d'un programme de réforme globale, analyser les transformations vécues dans l'appareil étatique, dans la bureaucratie et dans le domaine de l'administration publique de manière complète et cohérente est un défi de taille. Lorsque l'on survole les travaux académiques sur ce sujet, on constate d'ailleurs qu'ils se structurent sous l'influence du conjoncturel et forment un ensemble incohérent, voire contradictoire. En effet, il est possible de rencontrer des analyses dont les conclusions se rangent sur un éventail qui va de la décentralisation susceptible de mener vers le fédéralisme au centralisme extrême où toutes les compétences seraient concentrées entre les mains du pouvoir politique. Certes, derrière cette incohérence, nous trouvons les tentatives de restructuration entreprises par le gouvernement et qui ne présentent aucune vue d'ensemble ni aucune harmonie.

L'institution préfectorale et le préfet qui incarne l'État sur l'ensemble des territoires ne sortent pas non plus indemnes de ces transformations. Dans le département qui constitue l'échelle de base de l'organisation étatique, l'autorité du préfet est, en quelque sorte, un indicateur du degré de centralisme en Turquie. Tout changement au sein de l'appareil étatique a un impact direct sur l'administration départementale qui prend forme sous l'autorité du préfet. De ce fait, analyser les conséquences des réformes en partant des préfets nous a offert un cadre propice aussi bien pour comprendre l'institution préfectorale dont la structure moderne date de la fin du 19^{ème} siècle que pour saisir les particularités fondamentales de la réforme de l'appareil étatique.

La nature de ces transformations qui sont analysées, en général, en rapport avec des concepts tels que le néolibéralisme et la décentralisation en Turquie, est loin d'offrir, à notre avis, la possibilité de se référer sans réserve à l'un ou à l'autre de ces deux concepts. En effet, il ne s'agit ici ni d'une transformation systématique tournée vers le déterminisme absolu des mécanismes de marché, ni d'un transfert systématique des pouvoirs et responsabilités de l'État vers les acteurs locaux. Cette dernière option est d'ailleurs de plus en plus réfutée compte tenu du cours qu'a pris la pratique gouvernementale à partir de 2015.

Nous croyons qu'il est possible de trouver dans cette étude, certains indices pour répondre à la question suivante qui fut, d'ailleurs, sinon notre problématique, au moins notre point de départ pour entamer nos recherches : pourquoi immédiatement après une époque où l'institution préfectorale était de plus en plus perçue comme une institution tombant en disgrâce, le préfet est revenu à l'ordre du jour avec ses compétences accrues, voire extraordinaires ?

Dans le cadre de ce travail, nous avons d'abord essayé de survoler l'histoire de l'institution préfectorale pour démontrer qu'elle était constamment revisitée comme un outil au service de la quête de souveraineté territoriale de l'État et que le préfet en tant qu'acteur gagnait ou perdait de son pouvoir en fonction de l'équilibre changeant des

rapports central - local. Ce qui nous a permis de comprendre qu'à l'instar du pouvoir du préfet qui était loin d'être stable, le pouvoir de l'État sur les périphéries n'était ni aussi absolu que l'on a pu croire, ni ne pouvait s'expliquer par les thèses de centralisme.

Nous avons souligné le fait que la République s'inscrit, dans ce domaine, en grande partie dans la lignée de l'héritage juridique ottoman. Deux changements majeurs attirent, toutefois, l'attention. Le premier est d'ordre structurel et s'exprime par le passage au système de départements de taille restreinte. Le second changement est d'ordre plutôt fonctionnel. Alors que dans la période de fondation de la République, l'État avait plutôt cherché à intégrer les forces périphériques, dans les années de consolidation du régime il avait été question d'une quête de contrôle centraliste plus poussé de la part de l'État à la fois sur ses agents et son territoire.

Dans notre effort de relecture historique, nous avons également été témoin de l'évolution du préfet dans le cadre juridico-institutionnel du métier. Malgré tous les changements sociaux majeurs, de la fondation d'un nouvel État avec un nouveau régime à l'effort d'industrialisation, du passage au système multipartite aux modifications successives des systèmes électoraux, le préfet affichait une existence juridique relativement stable. Ses compétences les plus souvent modifiées étaient celles qui touchaient le domaine de la sécurité et cela n'était pas seulement dû à la position que l'armée avait occupée pendant de longues années en tant qu'acteur politique, mais aussi à la perception selon laquelle la fonction principale du préfet consistait à assurer, au nom de l'État, l'ordre et la sécurité.

Afin d'analyser d'une perspective institutionnelle la fonction préfectorale, nous avons traité des nominations et affectations dans leur totalité tout au long de l'histoire républicaine. Cela nous a permis de révéler le caractère relationnel du métier de préfet dans son rapport avec le système politique et partisan. Même si notre analyse a reposé uniquement sur la durée de fonction en poste territorial, nous avons pu présenter la base matérielle d'une autonomie relative dont jouissent les préfets vis-à-vis du pouvoir central.

Dans le dernier chapitre, nous avons exploré l'univers relationnel du préfet dans son organisation et dans son environnement immédiat. Pour ne pas nous en tenir uniquement aux textes, nous avons également essayé de réfléchir sur son système d'action concret. Les citations extraites de nos entretiens sont présentées majoritairement dans ce chapitre pour illustrer certains points d'analyse abordés.

Le champ de l'administration publique est refaçonné, globalement, à partir des schèmes de pensée de plus en plus managériaux, bien que cela soit fait à l'aide d'outils variés et à des degrés divers dans différents pays. L'essentiel du « Nouveau Management Public » (NPM) consiste en une réorganisation du pouvoir public de telle façon qu'il puisse agir, dorénavant, comme un véritable acteur du marché. Les représentants territoriaux de l'État, tels que les préfets, n'ont pas pu échapper à cette épreuve.⁵¹⁸

Les nouvelles lois encouragent les collectivités locales, presque pour toutes les tâches, à les faire effectuer, au lieu de les effectuer eux-mêmes. Cette tendance à la managérialisation qui est souvent associée aux processus néo-libéraux s'observe dans l'ensemble des outils et procédures imposés tels que le plan stratégique, le budget analytique et les normes de cadre pour les postes. Ce dernier oblige notamment les collectivités locales à privatiser les services qui demandent une forte main d'œuvre comme ceux de nettoyage⁵¹⁹. Ces nouveautés ont non seulement rétréci certaines compétences des préfets mais les ont aussi modifiés tout en en créant d'autres.

En Turquie, la puissance des conseils locaux reste toujours plus ou moins inférieure à celle de ceux qui les président. Le conseil général du département est éclipsé par le

⁵¹⁸ En guise d'exemple, nous pouvons citer les « XXII^e Journées européennes des représentants territoriaux de l'État » organisées en 2015 à Istanbul par l'Association européenne de représentants territoriaux de l'État (AERTE) autour de la question de l'avenir de la profession de « représentant territorial de l'État ». Lors des délibérations, les participants, notamment ceux de la Turquie, ont appuyé avec enthousiasme l'idée d'organiser des stages pour les représentants territoriaux dans le secteur privé afin de mieux cerner l'esprit managérial. Pour tous les documents de cette organisation, voir <http://aerte-asso.org/content/xxiies-journees-europeennes-0>.

⁵¹⁹ Pour aller plus loin sur ce sujet, voir Ulaş Bayraktar, *op.cit.*, 2017.

préfet ou le conseil municipal s'organise, de manière structurelle, comme étant subordonné au maire⁵²⁰. Compte tenu du fait que le système municipal structuré autour d'un maire fort est plus ouvert à un contrôle du pouvoir central, cette situation peut s'expliquer par le but d'assurer la stabilité politique et l'efficacité des services municipaux ou par celui de contrôler l'influence des forces centrifuges politiques, religieuses ou territoriales en Turquie. Cependant, la complexité croissante des champs des politiques publiques, les questions qu'elles soulèvent ainsi que la désorganisation des acteurs en action, des institutions et des ressources, modifient considérablement l'équilibre territorial des pouvoirs. La relation entre le préfet et le conseil général du département est devenue plus souple, le maire (surtout le maire métropolitain) est désormais beaucoup plus puissant, certains services sont placés hors du cadre de l'organisation provinciale des ministères tout en disposant d'une personnalité distincte de celle de l'État et parfois d'une personnalité morale privée, les acteurs du secteur privé et du « troisième secteur » entrent dans le jeu plus fréquemment et en plus grand nombre.

Dans le nouveau paysage institutionnel, qui est apparemment plus fragmenté et plus chaotique, se posent un partage vertical des pouvoirs tant aux différents niveaux internes de l'organisation de l'État qu'au niveau des instances plus autonomes et locales, et l'émergence de divers types d'initiatives de gouvernance. Même si cela laisse une place plus large aux acteurs non-étatiques et, de prime abord, aux collectivités locales, il n'existe pas une tendance à se généraliser dans tous les cas. Certaines études menées en France sur l'expérience de la décentralisation administrative, ont montré que, même si cela peut paraître paradoxal à première vue, les réformes visant à améliorer l'autonomie des acteurs locaux ont eu pour résultat la marginalisation des conseils locaux et l'augmentation de l'impact ou de l'influence des hauts fonctionnaires ou des élus locaux à haute responsabilité⁵²¹. Cette considération est encore plus pertinente pour le cas de la

⁵²⁰ *Ibid.*, p. 100.

⁵²¹ Jean-Claude Thoenig, Urfalino Philippe, Lorrain Dominique, « Does local politics matter ? », *Politix*, (2)7, 1989, pp. 122-123. ; Gilles Pinson, « The governance of French towns. From the centre-periphery

Turquie, eu égard à sa tendance à établir un contrôle strict du pouvoir central dont nous venons de parler. Par ailleurs, nous avons montré le parachutage du préfet à la tête des mécanismes de gouvernance comme pour le cas des agences de développement.

Le nouveau mode de gouvernement est fondé sur des interventions indirectes de l'État et l'enrôlement progressif d'intermédiaires. Une profonde décomposition de l'administration basée sur les priorités sectorielles et l'exigence d'expertise a entraîné une inflation des institutions, qui s'observe dans l'ensemble des champs des services publics, du traitement des questions sociales jusqu'à la prise en compte de simples besoins quotidiens. Ceci a engendré un système complexe de normes, de critères et d'indicateurs.

La perte de centralité de l'État et la complexité croissante des processus décisionnels révèlent la nature politique dissimulée sous l'image neutre de la fonction publique. En fait, l'univers politique, plus ou moins invisible derrière la compréhension wébérienne de l'État, apparaît clairement, surtout, avec la régulation politique qui s'étend au-delà des frontières institutionnelles de l'État. Le partage du rôle de l'État entre les acteurs étatiques et paraétatiques, à savoir la décharge, « ne marque pas la fin du politique, mais au contraire une nouvelle phase d'expansion et de différenciation du système politique »⁵²². Il est possible de prétendre que la tendance à dépolitiser les domaines politiques de cette orientation « technocratique » dans l'administration publique, est équilibrée par un contre-mouvement de reconquête du politique. Cette « repolitisation » est associée, substantiellement, à la tendance de rééchelonnement apparue dans l'organisation, la gestion et le contrôle des services publics. La montée du niveau local en tant qu'échelle stratégique de fourniture des services publics au sein du processus de néo-libéralisation⁵²³, lequel donne à penser que l'ensemble des réformes peut être

scheme to urban regimes », *Análise Social*, vol. 45, no. 197, 2010, pp. 728-729 ; Xavier Pérez, « La décentralisation, un fait multiple », *Pouvoir Locaux*, no. 921, 2012, pp. 98-100.

⁵²² Patrice Durand et Bruno Hérault, « L'Administration à la découverte du politique: l'équipement en décentralisation », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 12, no. 1, 1992, p. 7.

⁵²³ Neil Brenner et Nik Theodore, « Preface: From the 'New Localism' to the spaces of neoliberalism », in N. Brenner et N. Theodore (dir.) 2002, *op. cit.*, p. V.

considéré comme participant d'un programme de décentralisation ou de localisation, a augmenté, bien évidemment, le nombre d'acteurs impliqués dans ces processus. La territorialisation croissante des activités du gouvernement central, en conformité avec le principe de l'extension de la compétence des collectivités locales et celui de la prise de décision à l'échelon le plus proche du citoyen, a politisé, au fur et à mesure, « le local ».

Pour obtenir une vue d'ensemble de ce processus, il convient de mettre l'accent sur deux points essentiels. Le premier est le déplacement de certaines responsabilités publiques appartenant à l'État vers la sphère de la société civile par une série de discours sur la participation, le partenariat démocratique ou d'autres thèmes similaires. Le deuxième point qui mérite d'être souligné, est que l'autorité décisionnelle concernant ces champs de responsabilité se trouve aussi être transférée à de nouveaux organes autonomes qui échappent, en grande partie, au contrôle politique⁵²⁴, le tout légitimé par un discours qui préconise la technocratie ou la méritocratie. Par une remodelisation de l'espace politique, en tant qu'acteur répondant aux problèmes publics (*issue-based*), ce processus, fait apparaître un système politico-administratif hautement « agencifié » et « fragmenté »⁵²⁵. La prolifération des acteurs et la fragmentation des politiques publiques s'accompagnent nécessairement d'un changement des politiques d'échelle et multiplient ainsi les zones d'incertitude que les acteurs contrôlent. Ainsi, il est possible d'affirmer que derrière la tendance apparente de partage de l'autorité (décharge) se constitue, en fait, un modèle de gestion à responsabilité limitée qui ne fait que renforcer le pouvoir du centre, ce qui est également explicatif pour l'exemple turc.

Toutefois, le changement en cours dans l'administration départementale a été considéré par certains auteurs comme correspondant au transfert des fonctions, jusque-là remplies sous la direction de la préfecture dans le cadre du principe de déconcentration, vers les

⁵²⁴ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005 ; Gilles Massardier, « Les espaces non pluralistes dans les démocraties contemporaines », in O. Dabène, V. Geisser, G. Massardier, M. Camau (dir.), *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires - Convergences Nord-Sud*, Paris, La Découverte (Coll. Recherches), 2008, pp. 29-56.

⁵²⁵ Cole Alistair, Jean-Michel Eymeri-Douzans 2010, *op. cit.*

collectivités locales qui travaillent sous leurs propres personnalités morales sur la base du principe d'autonomie⁵²⁶. Le fait que l'ordre constitutionnel reconnaît aux collectivités locales une personnalité morale publique distincte de celle de l'État favorise l'émergence du principe d'« administration décentralisée » et ce, bien qu'il n'existe pas de principe d'autonomie. Une telle situation peut être considérée comme susceptible de constituer une base pour l'autonomie administrative⁵²⁷. Toutefois, le problème ne se résume pas uniquement à ce que cette « autonomie » soit exercée sous une tutelle administrative à travers « le principe d'unité de l'administration », mais consiste également à ce que la compétence de la tutelle administrative qui est définie dans la Constitution, ne se retrouve pas dans d'autres normes de rang inférieur tels que les lois ou les règlements et qu'elle est, donc, interprétée en fonction des doctrines et des jurisprudences⁵²⁸. Cela alimente, par conséquent, une zone d'incertitude permanente sous l'influence des préfets et, les ambiguïtés des réformes en cours ne contribuent qu'à augmenter considérablement ce degré d'incertitude.

L'administration centrale ne perd pas de son influence puisqu'elle ne cesse d'occuper une place fondamentale dans la mise en œuvre des politiques publiques. En outre, dans certains cas, les pratiques de localisation ont bien démontré que les préfets savent, désormais, maintenir et mobiliser une plus grande capacité étatique au nom de l'administration centrale, au fur et à mesure que les départements deviennent l'échelle stratégique dans l'allocation des ressources et l'investissement public⁵²⁹.

Il est intéressant de voir que le point sur lequel les deux parties – ceux qui sont pour ou contre la réforme – insistent le plus est celui de la restriction des compétences et des

⁵²⁶ Nuray Ertürk Keskin 2009, *op. cit.*, pp. 380-381 et 394.

⁵²⁷ Alptekin Aktalay, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi*, İstanbul, Legal Kitabevi, 2011, pp. 102-104.

⁵²⁸ *Ibid.*, pp. 110-111.

⁵²⁹ Une recherche empirique réalisée sur le conseil départemental de Mersin, suite à la mise en application des nouvelles dispositions de la loi n° 5302, a permis de mettre en évidence le fait que les compétences et les ressources transférées au niveau local restent toujours sous l'influence de l'appareil bureaucratique présidé par le préfet. Voir, Ulaş Bayraktar (2011), *Dönüşüm ve Statüko. Reform Sonrası İl Genel Meclisleri*, İstanbul, Kalkedon Yayıncılık.

responsabilités de l'administration centrale au profit des collectivités locales. Les débats qui se poursuivent au niveau de l'opinion publique sont pris entre, d'une part, une approche qui suppose que la décentralisation a une qualité démocratique en soi⁵³⁰ et, de l'autre, les craintes des nationalistes convaincus que la décentralisation affaiblira le caractère unitaire et centraliste de la Turquie en renforçant les tendances séparatistes, notamment kurde. Ces derniers se réfèrent, d'ailleurs, directement au Traité de Sèvres⁵³¹ afin de démontrer combien la réforme menace grandement la souveraineté nationale⁵³². Cette situation semble avoir jeté un voile sur le débat de sorte que l'analyse des traits de ce processus est rendue de plus en plus difficile⁵³³. Quand bien même les attitudes d'opposition face aux efforts de réforme, au cours des discussions sur décentralisation, seraient souvent traitées à partir des réflexes nationalistes, il faut également noter l'existence d'approches critiques allant au-delà de celles-ci : si le discours du gouvernement AKP pose la localisation comme le pilier de la restructuration de l'Administration, tout en l'associant à l'amélioration de la qualité des services publics, à l'utilisation appropriée et efficace des moyens et à l'organisation de la participation publique aux processus décisionnels⁵³⁴, ses détracteurs dénoncent la décentralisation comme une étape d'un processus de démantèlement de la dimension sociale dans l'organisation politique étatique. De plus, la réforme renverrait à un ensemble de pratiques qui, in fine, transfèrent le pouvoir public aux mécanismes du marché par

⁵³⁰ Pour une critique détaillée des approches néolibérales au phénomène de « localisation » en Turquie, voir Güler, 1998.

⁵³¹ Outre les insinuations ou les prudentes références de certains milieux académiques, la paranoïa de Sèvres est fréquemment utilisée, en particulier par les médias informatiques, en tant qu'expression d'un nationalisme banal devant toute sorte de menace ressentie à l'égard de la souveraineté nationale. Pour deux exemples de comparaison des cartes NUTS2 avec la carte de la Turquie adoptée par le Traité de Sèvres, voir Kemal Bodur (2011), « Eyalet Provaları », *Denge Gazetesi*, [Disponible, en ligne : http://www.dengegazetesi.com.tr/author/article_detail.php?id=5163, consulté le 21.08.2013]; Barış Doster, « Küresel Rüyanın Sonu », *Gerçek Gündem*, 17.11.2010, [disponible en ligne : <http://www.gercekgundem.com/?c=64907>, consulté le 21.08.2013].

⁵³² Türkiye Kamu-Sen, « Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına İlişkin Türkiye Kamu-Sen'in Görüşleri (II): Kamu Yönetimi Reformu Mu ? Ulus Devletin Tasviyesi Mi ? », 15.01.2004, Ankara ; Yıldırım Koç, « Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma Girişimi ya da Sevr'in Hortlatılması », *2023 Aylık Dergi*, no.34, 2004/2, pp. 41-43.

⁵³³ Il faut souligner que la politique menée par le CHP, le Parti Républicain du Peuple (*Cumhuriyet Halk Partisi*), principal parti d'opposition, était structurée pendant cette période en grande partie par référence à la politique kurde et autour des critiques sévères adressées au gouvernement accusé d'encourager le séparatisme.

⁵³⁴ Ömer Dinçer et Cevdet Yılmaz 2003, *op. cit.*, pp. 149-153.

l'inclusion du secteur privé comme acteur puissant au sein du système de décision publique⁵³⁵. De même, l'enjeu de la réforme néolibérale de l'État consisterait à faire reculer le public devant le privé et à « fermer le pouvoir public au peuple tout en conférant le pouvoir au capital aussi bien au niveau politique qu'administratif »⁵³⁶.

Et pourtant, bien que son existence soit remise en cause par ce processus, la figure du préfet acquiert une importance considérable dans ce nouvel espace politique, tel un véritable Janus ou « agent double » situé (à mi-chemin) entre l'échelle centrale et l'échelle local. Alors que nombreux étaient ceux, en raison des politiques de « localisation », à prédire ou attendre la réduction des pouvoirs des préfets, lesquels disposent et assument des compétences et responsabilités dans les deux domaines de l'administration territoriale et de collectivités locales, ces derniers se sont vus octroyés de nouveaux rôles et de nouvelles fonctions, parallèlement à cette nouvelle dynamique. Ainsi, les préfets demeurent toujours les principaux acteurs du fonctionnement bureaucratique et de la fourniture des services publics. Le transfert des compétences du centre vers le niveau local ainsi que les limites actuelles du domaine de l'administration publique, qui a été réorganisé par un grand nombre de dispositions normatives, amènent à s'interroger sur une nouvelle problématique : par quels moyens la politique centrale parvient-elle à asseoir *de facto* sa capacité administrative alors que cette dernière s'affaiblit *de jure* au niveau local ? Sur ce point, la réorganisation de la place politique du préfet, du fait de sa fonction privilégiée de représentant de l'État dans les périphéries et, en même temps, de son rôle dans la détermination et la mise en œuvre de la politique locale, permet de mieux saisir l'axe de tension de la décentralisation et de la (re)centralisation en Turquie.

Si nous considérons les caractéristiques générales du préfet-type de nos jours (ayant le sentiment d'appartenir à la classe moyenne inférieure, diplômé des établissements peu

⁵³⁵ Nuray Ertürk Keskin 2009, *op. cit.*, p. 362.

⁵³⁶ Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*, Ankara, TODAİE, 1996, pp. 10-11 ; Birgül A. Güler 2003, *op. cit.*

sélectifs et non spécialisés, avec un quart diplômé des lycées religieux), il ne faut pas s'attendre à une grande résistance de la part des préfets contre les initiatives gouvernementales visant la restructuration de l'État d'une manière néolibérale, voire autoritaire. Ainsi, les préfets se trouvent face à une perte de pouvoir, mais ils ont majoritairement une volonté de s'adapter aux nouvelles conditions. Ils essaient de construire de nouvelles stratégies afin de survivre. Toutefois, la perte de pouvoir du préfet semble être contrebalancée par d'autres dynamiques.

On pourrait regrouper les facteurs qui renforcent *de facto* les préfets en 3 groupes : la politique sécuritaire, le besoin de coordination horizontale, l'émergence de nouvelles incertitudes. Le premier facteur trouve sa source dans la tendance hégémonique à poursuivre une politique sécuritaire en Turquie. Le rôle le plus ancien et le plus fort du préfet a toujours été le maintien de l'ordre. L'histoire du préfet est une histoire du contrôle des territoires et des pouvoirs périphériques/locales et on n'a jamais abandonné le pouvoir de tutelle des préfets sur l'ensemble des territoires. Quant à cette vague de décentralisation qui relève, certainement, des réformes les plus importantes de toute l'histoire de la République turque, il nous semble que le gouvernement central cherche un système d'administration locale décentralisé qui est tout de même « rationalisé » par la présence forte du préfet. Le préfet ayant un pouvoir arbitraire semble être considéré comme un « soupape de sécurité » par le gouvernement. La tendance de renforcement de la figure du préfet s'est présentée de manière remarquable comme une réforme de sécurité intérieure donnant les pleins pouvoirs aux préfets et aux sous-préfets dans leur zone de compétence.⁵³⁷ Dès le départ, le texte de la loi a suscité de vifs débats et suite à son adoption malgré toutes les critiques, les partis d'opposition ont immédiatement demandé l'annulation du dispositif par la Cour constitutionnelle. Les pouvoirs conférés

⁵³⁷ Le titre exact de la loi n° 6638 qui est communément appelée sous le nom de « paquet de sécurité intérieure » (*iç güvenlik paketi*) est le suivant : « Polis vazife ve salâhiyet kanunu, jandarma teşkilat, görev ve yetkileri kanunu ile bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun (iç güvenlik paketi) » [La loi sur l'amendement de la loi sur les devoirs et compétences de la police, de la loi sur l'organisation, les tâches et les compétences de la gendarmerie et d'autres lois (paquet de sécurité intérieure)]. Voir, *Journal officiel*, no 29316, 04.04.2015.

aux préfets étaient considérés comme une initiative visant à instaurer une sorte d'État d'exception permanent. Les points les plus controversés de la réforme étaient relatifs aux pouvoirs judiciaires attribués aux préfets. Le transfert d'une partie des pouvoirs des procureurs aux préfets en matière de direction des enquêtes a été jugé par le syndicat de la magistrature comme une « réduction drastique du rôle essentiel de la justice dans la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales »⁵³⁸.

Tandis que le transfert des compétences et des pouvoirs de l'État vers les acteurs non-étatiques ou paraétatiques se poursuit toujours sur le plan juridique, la quête de contrôle et de coordination dans les nouveaux processus décisionnels et les champs de politiques publiques surpeuplés au niveau départemental contrebalance cette tendance dans la pratique. Donner davantage de pouvoir aux représentants territoriaux de l'État, donc la déconcentration, est toujours la solution la plus effective de la question du contrôle horizontal des services et des politiques publiques. La présidence des agences de développement par le préfet au niveau départemental et l'apparition du préfet comme le nouvel agent de gouvernance locale parmi les autres mécanismes peuvent être évalués dans ce contexte.

L'État semble également usurper ce qu'il a déjà laissé au contrôle des différents acteurs par la décharge, en constituant son autorité *de facto* sur les zones d'incertitude qui ont émergé au sein de la nouvelle structure politico-administrative fragmentée et complexe. C'est pourquoi, la capacité des acteurs à contrôler des zones d'incertitude face à d'autres en tant que source principale de pouvoir des acteurs individuels ou collectifs, s'inspirant de l'approche croziérienne, semble constituer un bon axe de recherche. La figure du préfet, qui est présent pratiquement à la fois au centre et au niveau local, dispose d'une capacité d'action relativement autonome dans ce contexte en profitant de son caractère « Janus ». Cette capacité exceptionnelle vient de la maîtrise du savoir-faire et des

⁵³⁸ Pour consulter le communiqué de presse du Syndicat de la magistrature sur le projet de réforme de la police publié le 10 mars 2015 : <http://www.syndicat-magistrature.org/Libertes-publiques-le-ciel-s.html>.

informations relatifs aux deux champs d'action ainsi que du fait d'être représentant de l'État au niveau local sous l'image neutre du bureaucrate, même si le préfet reste toujours un personnage politique. C'est pourquoi « la solution la moins coûteuse » semble être d'avoir recours à l'arbitrage des préfets afin de remédier à l'incertitude ou au chaos créés par le processus de réforme qui répartit les pouvoirs entre les différentes entités disposant d'une légitimité démocratique⁵³⁹.

L'un des arguments fondamentaux de ce travail était que le préfet maintenait, *de facto*, une zone de pouvoir face aux changements qui affaiblissaient sa capacité d'agir en tant que généraliste au sein du nouveau dispositif. Cependant, avec les nouvelles compétences, bien qu'extraordinaires, qui leur sont conférées notamment après 2015, les préfets paraissent, au premier abord, plus puissants tant dans la pratique qu'au niveau juridique. Il convient cependant de noter que cette consolidation de l'institution préfectorale (notamment en rapport avec l'idéologie sécuritaire) dans un contexte marqué par une tendance à la concentration des pouvoirs entre les mains du pouvoir central ne conduit pas à un renforcement du préfet au même degré, puisque sa capacité d'acteur (*agency*) face au pouvoir central est devenue plus contestable.

Toutefois, le préfet ne peut être facilement écarté ni par le gouvernement ni par les pouvoirs locaux. Cette position d'acteur incontournable vient, d'une part, du fait que, dans l'absence d'une culture civique participative forte, le préfet est considéré par des acteurs publics locaux comme un relais stratégique pour la conduite des négociations avec le gouvernement puisqu'il est plus accessible et relativement plus facile à convaincre en tant qu'acteur de terrain. Le gouvernement, quant à lui, trouve un recours chez le préfet dans chaque situation particulière, ce qui est plus pratique que d'autres solutions qui exigent souvent des changements structurels.

⁵³⁹ Michel Crozier cité par Im Tobin, *Le préfet dans la décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 345.

ANNEXES

Annexe 1 : Nominations des préfets entre 1990 et 2002⁵⁴⁰

Décret du Conseil des ministres	Ancien poste	Nouveau poste	qté
Gouvernement Akbulut (09.11.1989 – 23.06.1991)			
47^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
09.04.1990 07/04/1990-90/337	Préfet	Préfet	8
	Préfet	Préfet hors cadre	2
	Préfet	Directeur général de la Police Nationale Turque (PNT)	1
	Sous-préfet	Préfet	2
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	1
	Police	Préfet	1
22.05.1990 17/05/1990-90/467	Ancien préfet	Préfet hors cadre	25
	Jurisconsulte/Conseiller	Préfet hors cadre	1
18.07.1990 12/07/1990-90/666	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Police	Préfet	1
30.05.1991 24/05/1991-91/1851	Préfet hors cadre	Préfet	1
Gouvernement Yılmaz I (23.06.1991 – 20.11.1991)			
48^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
06.07.1991 05/07/1991-91/1958	Préfet	Préfet	3
	Préfet	Préfet hors cadre	2
	Préfet	DG de la PNT	1
	DG de la PNT (Préfet)	Préfet	1
	Sous-secrétaire d'Etat (Préfet)	Sous-secrétaire d'Etat	1
	Professeure d'université	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	1
05.08.1991 02/08/1991-91/2036	Préfet	Préfet	31
	Préfet	Préfet hors cadre	12
	Préfet hors cadre	Préfet	2

⁵⁴⁰ Un tableau sur les nominations des préfets pour la période 1990-2001 figure aussi dans le rapport de Recherche de 2002, nous avons y apporté quelques petites rectifications dans notre travail, voir « Tableau annexe I.39 », in Cahit Emre (dir.), *op.cit.*, 2002, pp. 339-340.

	Préfet-adjoint	Préfet	4
	Sous-préfet	Préfet	2
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	3
24.09.1991 21/09/1991-91/2257	Préfet-adjoint	Préfet	1
06.11.1991 03/11/1991-91/2398	Préfet	Préfet hors cadre	2
	Ancien préfet hors cadre	Préfet hors cadre	3
Gouvernement Demirel VII (21.11.1991 – 25.06.1993)			
49^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
08.02.1992 29/01/1992-92/2673	Préfet	Préfet	19
	Préfet	Préfet hors cadre	38
	Préfet hors cadre	Préfet	14
	Préfet	DG de la PNT	1
	DG de la PNT (Préfet)	Préfet	1
	Ancien préfet	Préfet	1
	Préfet-adjoint	Préfet	4
	Sous-préfet	Préfet	5
	Inspecteur (IGA)	Préfet	8
	Administration centrale	Préfet	4
	Jurisconsulte/Conseiller	Préfet	1
	Police	Préfet	3
02.08.1992 12/07/1992-92/3279	Préfet	Préfet	1
	Préfet	Préfet hors cadre	1
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Ancien préfet-adjoint	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	1
09.12.1992 12/10/1992-92/3619	Préfet	Préfet hors cadre	1
09.03.1993 12/02/1993-93/4113	Administration centrale	Préfet	1
09.03.1993 02/03/1993-93/4140	Administration centrale	Préfet	1
Gouvernement Çiller I (25.06.1993 – 05.10.1995)			
50^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
09.07.1993 08/07/1993-93/4610	Préfet	Préfet	1
	Préfet	Préfet hors cadre	1
	Préfet hors cadre	Préfet	1

	Préfet	DG de la PNT	1
	DG de la PNT (Préfet)	Préfet hors cadre	1
	Préfet	Sous-secrétaire d'Etat	1
	Sous-préfet	Préfet	1
15.09.1993 10/09/1993-93/4816	Préfet	Préfet	10
	Préfet	Préfet hors cadre	19
	Préfet hors cadre	Préfet	4
	Préfet-adjoint	Préfet	2
	Sous-préfet	Préfet	10
	Inspecteur (IGA)	Préfet	5
	Police	Préfet	1
17.12.1993 10/12/1993-93/5070	Préfet	Préfet	1
	Administration centrale (Préfet)	Préfet	1
21.06.1994 31/05/1994-94/5724	Préfet	Préfet	7
	Préfet	Préfet hors cadre	3
	Administration centrale	Préfet	1
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	1
	Police	Préfet	1
30.12.1994 09/12/1994-94/6342	Ancien préfet hors cadre	Préfet hors cadre	1
	Administration centrale (Ancien préfet)	Préfet hors cadre	1
07.03.1995 15/02/1995-95/6555	Préfet	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	1
Gouvernement Çiller II (05.10.1995 – 30.10.1995)			
51^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
30.10.1995 29/10/1995-95/7483	Préfet	Préfet	2
	Préfet	Préfet hors cadre	2
	Administration centrale (Préfet)	Préfet	2
	Sous-préfet	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	2
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
Gouvernement Çiller III (30.10.1995-06.03.1996)			
52^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
19.01.1996 03/01/1996-96/7692	Ancien préfet hors cadre	Préfet hors cadre	8
	Ancien préfet	Préfet hors cadre	2
	Administration centrale (Ancien préfet)	Préfet	1

Gouvernement Yılmaz II (06.03.1996-28.06.1996)			
53^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
06.04.1996	Préfet	DG de la PNT	1
05/04/1996-96/7988	Administration centrale	Préfet	1
09.04.1996	Préfet	Préfet	17
08/04/1996-96/8004	Préfet	Préfet hors cadre	26
	Préfet hors cadre	Préfet	17
	Préfet-adjoint	Préfet	2
	Sous-préfet	Préfet	4
	Inspecteur (IGA)	Préfet	2
	Administration centrale	Préfet	4
	Police	Préfet	2
	Jurisconsulte/Conseiller	Préfet	1
04.05.1996	Préfet	Préfet hors cadre	1
18/04/1996-96/8095			
Gouvernement Erbakan (28.06.1996-30.06.1997)			
54^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
25.05.1997	Préfet	Préfet	1
16/05/1997-97/9402	Préfet	DG de la PNT	1
	DG de la PNT (Préfet)	Préfet	1
Gouvernement Yılmaz III (30.06.1997 – 11.01.1999)			
55^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
16.07.1997	Préfet	Préfet	1
15/07/1997-97/9579	Préfet	Préfet hors cadre	3
	Préfet hors cadre	Préfet	2
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
26.07.1997	Sous-secrétaire d'Etat (Préfet)	Préfet hors cadre	1
24/07/1997-97/9650	Préfet hors cadre	Sous-secrétaire d'Etat	1
	DG de la PNT (Préfet)	Préfet hors cadre	1
	Préfet	DG de la PNT	1
03.09.1997	Préfet	Préfet	1
02/09/1997-97/9891	Préfet	Préfet hors cadre	2
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	2
08.10.1997	Préfet	Préfet hors cadre	2
06/10/1997-97/10018	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Préfet-adjoint	Préfet	1

	Administration centrale	Préfet	2
30.10.1997 28/10/1997-97/10131	Préfet	Préfet	9
	Préfet	Préfet hors cadre	10
	Préfet hors cadre	Préfet	3
	Préfet-adjoint	Préfet	2
	Sous-préfet	Préfet	1
	Inspecteur (IGA)	Préfet	2
	Police	Préfet	2
13.03.1998 12/03/1998-98/10747	Préfet	Préfet	1
	Préfet	Sous-secrétaire d'Etat	1
	Sous-secrétaire d'Etat (Préfet)	Préfet	1
	Police	Préfet	1
21.05.1998 19/05/1998-98/11070	Préfet	Préfet hors cadre	1
	Préfet hors cadre	Préfet	1
11.06.1998 08/06/1998-98/11162	Préfet	Préfet hors cadre	1
	DG de la PNT (Préfet)	Préfet hors cadre	1
03.08.1998 17/07/1998-98/11449	Administration centrale	Préfet	1
07.08.1998 06/08/1998-98/11454	Préfet	Préfet	2
	Préfet	Préfet hors cadre	1
	Préfet-adjoint	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	1
Gouvernement Ecevit IV (11.01.1999-28.05.1999)			
56^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
27.03.1999 16/02/1999-99/12410	Préfet hors cadre	Préfet	1
18.05.1999 05/05/1999-99/12826	Ancien préfet	Préfet hors cadre	2
	Ancien préfet hors cadre	Préfet hors cadre	5
Gouvernement Ecevit V(28.05.1999 -18.11.2002)			
57^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
26.09.1999 20/08/1999-99/13324	Préfet hors cadre	Préfet	1
27.09.1999 24/09/1999-99/13327	Préfet	Préfet	17
	Préfet	Préfet hors cadre	17
	Préfet hors cadre	Préfet	3
	Préfet	Sous-secrétaire d'Etat	1
	Sous-secrétaire d'Etat (Préfet)	Préfet	1
	DG de la PNT (Préfet)	Préfet hors cadre	1

	Préfet-adjoint	Préfet	2
	Sous-préfet	Préfet	2
	Administration centrale	Préfet	4
	Inspecteur (IGA)	Préfet	8
	Jurisconsulte/Conseiller	Préfet	1
30.09.1999 25/09/1999-99/13328	Préfet hors cadre	Préfet	1
06.01.2000 20/12/1999-99/13868	Préfet	Préfet	2
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
26.04.2000 14/04/2000-2000/460	Préfet hors cadre	Préfet	1
28.07.2000 09/06/2000-2000/980	Préfet	Préfet	12
	Préfet	Préfet hors cadre	15
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Préfet-adjoint	Préfet	3
	Sous-préfet	Préfet	2
	Inspecteur (IGA)	Préfet	4
	Administration centrale	Préfet	4
	Police	Préfet	2
24.08.2000 15/8/2000-2000/1117	Préfet	Préfet hors cadre	3
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	1
13.06.2001 11/6/2001-2001/2558	Préfet	Préfet hors cadre	1
	DG de la PNT (Préfet)	Préfet hors cadre	1
29.06.2001 21/6/2001-2001/2621	Préfet	DG de la PNT	1
30.07.2001 23/7/2001-2001/2763	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Préfet	Sous-secrétaire d'Etat	1
24.10.2001 18/10/2001-2001/3166	Préfet	Préfet	1
	Préfet	Préfet hors cadre	2
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Préfet-adjoint	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	2
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
08.01.2002 5/12/2001-2001/3471	Préfet	Préfet hors cadre	1
02.08.2002 6/6/2002-2002/4330	Préfet	Préfet hors cadre	1

Annexe 2: Nominations des préfets sous les gouvernements AKP (2002 – 2015)

Gouvernement Gül – (18.11.2002 - 14.03.2003)			
58^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
Décret du Conseil des ministres	Ancien poste	Nouveau poste	qté
17.12.2002-2002/4971	Préfet	Préfet hors cadre	3
30/1/2003-2003/5221	Préfet	Préfet	21
	Préfet	Préfet hors cadre	30
	Préfet hors cadre	Préfet	16
	Ancien préfet	Préfet	1
	Préfet-adjoint	Préfet	4
	Sous-préfet	Préfet	8
	Inspecteur (IGA)	Préfet	4
	Administration centrale	Préfet	3
	Directeur général de la Police Nationale Turque (PNT)	Préfet	1
	Préfet	DG de la PNT	1
Gouvernement Erdoğan I – (14.03.2003-29.08.2007)			
59^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
01/12/2003-2003/6478	Préfet	Préfet	5
	Préfet	Préfet hors cadre	2
	Préfet hors cadre	Préfet	4
	Administration centrale	Préfet	2
22/12/2003-2003/6629	Préfet	Préfet hors cadre	1
08/05/2004-2004/7310	Préfet	Préfet	3
	Préfet	Préfet hors cadre	1
25/08/2004-2004/7790	Préfet	Préfet	14
	Préfet	Préfet hors cadre	3
	Préfet hors cadre	Préfet	3
	Préfet-adjoint	Préfet	3
	Sous-préfet	Préfet	1
	Inspecteur (IGA)	Préfet	2
	Administration centrale	Préfet	1
18/07/2005-2005/9143	Préfet	Préfet hors cadre	4

	Préfet	Préfet	3
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	1
	Jurisconsulte/Conseiller	Préfet	1
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	2
26/09/2005-2005-9406	Préfet	Préfet hors cadre	1
30/12/2005-2005/9864	Préfet	Préfet	18
	Préfet	Préfet hors cadre	7
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Préfet-adjoint	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	3
	Inspecteur (IGA)	Préfet	3
	Administration centrale	Préfet	2
24/04/2006-2006/10355	Préfet	Préfet	1
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	1
14/06/2006-2006/10555	Préfet	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	1
25/09/2006-2006/10968	Préfet	Préfet	4
	Préfet	Préfet hors cadre	4
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	2
	Administration centrale	Préfet	1
05/03/2007-2007/11773	Préfet	Préfet	7
	Préfet	Préfet hors cadre	2
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Inspecteur (IGA)	Préfet	2
	Administration centrale	Préfet	1
	Jurisconsulte/Conseiller	Préfet	1
	Préfet	DG de la PNT	1
Gouvernement Erdoğan II – (29.08.2007-06.07.2011)			
60^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
19/09/2007-2007/12604	Préfet	Préfet	1
	Préfet	Préfet hors cadre	2
	Préfet-adjoint	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	1

	Administration centrale	Préfet	1
	Jurisconsulte/Conseiller	Préfet	1
	Préfet hors cadre	Sous-secrétaire d'Etat	1
19/11/2007-2007/12859	Sous-secrétaire d'Etat (Préfet)	Préfet	1
	Préfet	Sous-secrétaire d'Etat	1
	Préfet	Préfet hors cadre	6
	Préfet-adjoint	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	2
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	2
28/01/2008-2008/13185	Préfet	Préfet hors cadre	1
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
21/04/2008-2008/13529	Préfet	Préfet hors cadre	9
	Préfet	Préfet	5
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	2
	Administration centrale	Préfet	4
	Inspecteur (IGA)	Préfet	2
19/12/2008-2008/14448	Préfet	Préfet hors cadre	12
	Préfet	Préfet	3
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	4
	Administration centrale	Préfet	5
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
	Jurisconsulte/Conseiller	Préfet	1
23/03/2009-2009/14810	Préfet	Préfet hors cadre	1
11/06/2009-2009/15064	Préfet	Préfet	13
	Préfet	Préfet hors cadre	8
	Sous-préfet	Préfet	2
	Inspecteur (IGA)	Préfet	4
	Administration centrale	Préfet	1
	Police	Préfet	2
29/08/2009-2009/15395	Préfet	Préfet hors cadre	3
	Administration centrale	Préfet	4
02/10/2009-2009/15479	Préfet	Préfet	1
	Préfet	Préfet hors cadre	1
	Administration centrale	Préfet	1

11/05/2010-2010/407	Préfet	Préfet	15
	Préfet	Préfet hors cadre	5
	Préfet	Sous-secrétaire d'Etat	1
	Préfet hors cadre*	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	1
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	2
	Jurisconsulte/Conseiller	Préfet	1
26/05/2010-2010/481	Police	Préfet	1
18/08/2010-2010/807	Préfet	Préfet hors cadre	1
	Sous-préfet	Préfet	1
06/09/2010-2010/824	Préfet	Préfet	1
	Préfet	Préfet hors cadre	1
	Préfet hors cadre	Préfet	1
13/12/2010-2010/1159	Préfet	Préfet	5
	Préfet	Préfet hors cadre	5
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	3
	Jurisconsulte/Conseiller	Préfet	1
12/03/2011-2011/1484	Préfet	Préfet	2
	Préfet	Préfet hors cadre	1
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	1
	Police	Préfet	1
26/04/2011-2011/1761	Ancien préfet	Préfet hors cadre	1
Gouvernement Erdoğan III – (06.07.2011-29.08.2014)			
61^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
11/08/2011-2011/2153	Préfet	Préfet	6
	Préfet	Préfet hors cadre	7
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Préfet-adjoint	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	1
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	4

	Jurisconsulte/Conseiller	Préfet	1
	Préfet	DG de la PNT	1
07/12/2011-2011/2522	Ancien préfet	Préfet hors cadre	1
17/05/2012-2012/3190	Préfet	Préfet	1
	Préfet	Sous-secrétaire d'Etat	1
01/08/2012-2012/3511	Préfet	Préfet	14
	Préfet	Préfet hors cadre	11
	Préfet hors cadre	Préfet	2
	Préfet-adjoint	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	3
	Inspecteur (IGA)	Préfet	3
	Administration centrale	Préfet	5
03/05/2013-2013/4699	Police	Préfet	1
	Préfet	Préfet	12
	Préfet	Préfet hors cadre	6
	Préfet-adjoint	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	2
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
02/08/2013-2013/5197	Administration centrale	Préfet	2
	Préfet	Préfet	8
	Préfet	Préfet hors cadre	8
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Préfet-adjoint	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	3
	Administration centrale	Préfet	3
13/02/2014-2014/5916	Jurisconsulte/Conseiller	Préfet	1
	Préfet	Préfet	1
	Préfet	Préfet hors cadre	6
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Préfet-adjoint	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	2
	Administration centrale	Préfet	2
25/02/2014-2014/5987	Jurisconsulte/Conseiller	Préfet	1
21/05/2014-2014/6366	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Préfet	Préfet	7
	Préfet	Préfet hors cadre	12
	Préfet hors cadre	Préfet	1

	Préfet-adjoint	Préfet	3
	Sous-préfet	Préfet	4
	Administration centrale	Préfet	3
	Jurisconsulte/Conseiller	Préfet	1
Gouvernement Davutoğlu – (29.08.2014-25.08.2015)			
62^{eme} gouvernement de la République de Turquie			
15/09/2014-2014/6780	Préfet	Préfet	9
	Préfet	Préfet hors cadre	8
	Préfet hors cadre	Préfet	8
	Administration centrale	Préfet	1
	DG de la PNT	Préfet	1
	Préfet	DG de la PNT	1
	Préfet	Sous-secrétaire d'Etat	1
	Sous-secrétaire d'Etat (Préfet)	Préfet hors cadre	1
	Administration centrale (Préfet)	Préfet	1
16/02/2015-2015/7295	Préfet	Préfet	5
	Préfet	Préfet hors cadre	6
	Préfet hors cadre	Préfet	1
	Sous-préfet	Préfet	1
	Inspecteur (IGA)	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	3
03/08/2015-2015/7991	Préfet	Préfet hors cadre	2
	Préfet	Préfet	2
	Sous-préfet	Préfet	1
	Administration centrale	Préfet	1

Annexe 3 : Le découpage administratif en départements de 1920 à 2016

Année	Nb de départements	Créations et suppressions de départements
20.01.1921 L'adoption de la Constitution de 1921	71	
07.07. 1921 Les ententes de Moscou et de Gumri	74	Création de nouveaux départements : Artvin, Kars Ardahan
1926	63	Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu, Ardahan, Muş, Dersim, Genç, Siverek, Ergani ve Kozan furent devenus des districts/sous-préfectures.
1929	63	Suppression de l'actuel département de Bitlis et la création du département de Muş.
1933	57	Suppression des départements de Aksaray, Cebelibereket, Artvin, Şebinkarahisar, Hakkari. Les départements de Mersin et Silifke furent fusionnés dans le nouveau département de İçel.
1935	62	Création de nouveaux départements : Artvin, Hakkari, Bitlis, Bingöl, Tunceli.
1939	63	Création du département de Hatay.
1953	63	Le nouveau département de Uşak fut créé et Kırşehir fut transformé en sous préfecture.
1954	66	Création de nouveaux départements : Adıyaman, Sakarya, Nevşehir.
1957	67	Le département de Kırşehir fut créé à nouveau.
1989	71	Création de nouveaux départements : Aksaray, Bayburt, Karaman, Kırıkkale.
1990	73	Création de nouveaux départements : Batman et Şırnak.
1991	74	Création du département de Bartın.
1992	76	Création de nouveaux départements : Ardahan, Iğdır.
1995	79	Création de nouveaux départements : Yalova, Kilis, Karabük.
1996	80	Création du département de Osmaniye.
1999	81	Création du département de Düzce.
2016	81	-

Annexe 4 : Liste des départements de développements prioritaires

Programmes de développement annuel	Zones de développements prioritaires
<p>Décret pour l'implémentation, la coordination et le suivi du programme annuel de 1968 Décret no. 6/9138 JO du 12.12.1967 – 12774</p>	<p>Adıyaman, Ağrı, Artvin, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gaziantep, Gümüşhane, Hakkari, Kars, Malatya, Maraş, Mardin, Muş, Siirt, Sivas, Tunceli, Urfa, Van.</p>
<p>Décret pour l'implémentation, la coordination et le suivi du programme annuel de 1969 Décret no. 6/10999 JO du 12.12.1968 - 13075</p>	<p>Adıyaman, Ağrı, Artvin, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Edirne, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gaziantep, Gümüşhane, Hakkari, Kars, Malatya, Maraş, Mardin, Muş, Siirt, Sivas, Tunceli, Urfa, Van.</p> <p><i>Les départements figurent tout de même dans le programme annuel de 1970 (Décret no.6/12754; JO du 10.12.1969 - 13373); et dans celui de 1971 (Décret no. 7/1642; JO du 11.01.1971 - 13720).</i></p>
<p>Décret pour l'implémentation, la coordination et le suivi du programme annuel de 1972 Décret no. 7/3505 JO du 30.12.1971 – 14058)</p>	<p>Adıyaman, Afyon, Ağrı, Artvin, Bingöl, Bitlis, Burdur, Edirne, Çankırı, Çorum, Diyarbakır, Erzincan, Erzurum, Elazığ, Gaziantep, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Kars, Kastamonu, Malatya, Maraş, Mardin, Niğde, Ordu, Sivas, Siirt, Sinop, Tunceli, Urfa, Van, Yozgat</p>
<p>Décret pour l'implémentation, la coordination et le suivi du programme annuel de 1973 Décret no. 7/5365 JO du 08.12.1972 – 14385</p>	<p>Adıyaman, Afyon, Ağrı, Artvin, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Burdur, Bolu, Çanakkale, Çankırı, Çorum, Denizli, Diyarbakır, Erzincan, Erzurum, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Kars, Kastamonu, Kırşehir, Maraş, Mardin, Muş, Niğde, Ordu, Siirt, Sinop, Sivas, Tunceli, Tokat, Uşak, Urfa, Van, Yozgat</p> <p><i>Les départements figurent tout de même dans le programme annuel de 1974 (Décret no. 7/7537; JO du 25.01.1974 – 14779), celui de 1975 (Décret no. 7/9105; JO du 03.01.1975 – 15107), et celui de 1976 (Décret no. 7/11116; JO du 02.01.1976 – 15456M)</i></p> <p><i>*Décret accorde aux départements de Edirne, Elazığ, Gaziantep, Malatya le droit de bénéficier des mêmes avantages que les ZDP jusqu'à fin 1976 même s'ils ne figurent pas dans la liste des département prioritaires.</i></p>
<p>Décret pour l'implémentation, la coordination et le suivi du programme annuel de 1977</p>	<p>Adıyaman, Afyon, Ağrı, Artvin, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Burdur, Bolu, Çanakkale, Çankırı, Çorum, Denizli, Diyarbakır, Erzincan, Erzurum, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Kars, Kastamonu, Kırklareli, Kırşehir, Kahramanmaraş, Mardin, Muş,</p>

<p>Décret no. 7/12814 JO du 01.12.1976 - 15780</p>	<p>Niğde, Ordu, Siirt, Sinop, Sivas, Tunceli, Tokat, Uşak, Urfa, Van, Yozgat.</p> <p><i>*Décret accorde aux départements de Edirne, Elazığ, Gaziantep, Malatya le droit de bénéficiaire des mêmes avantages que les ZDP jusqu'à fin 1977 même s'ils ne figurent pas dans la liste des département prioritaires</i></p>	
<p>Décret pour l'implémentation, la coordination et le suivi du programme annuel de 1978 Décret no. 7/14298 JO du 30.11.1977 - 16125M</p>	<p>Adıyaman, Afyon, Ağrı, Artvin, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Burdur, Bolu, Çanakkale, Çankırı, Çorum, Denizli, Diyarbakır, Edirne, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gaziantep, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Kars, Kastamonu, Kırklareli, Kırşehir, Kahramanmaraş, Malatya, Mardin, Muş, Niğde, Ordu, Siirt, Sinop, Sivas, Tunceli, Tokat, Uşak, Urfa, Van, Yozgat,</p>	
<p>Décret pour l'implémentation, la coordination et le suivi du programme annuel de 1979 Décret no. 7/17224 JO du 11.03.1979 - 16575</p>	<p>Adıyaman, Afyon, Ağrı, Artvin, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Burdur, Bolu, Çanakkale, Çankırı, Çorum, Denizli, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gaziantep, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Kars, Kastamonu, Kırklareli, Kırşehir, Kahramanmaraş, Malatya, Mardin, Muş, Nevşehir, Niğde, Ordu, Siirt, Sinop, Sivas, Tunceli, Tokat, Uşak, Urfa, Van, Yozgat</p>	
<p>La partie du décret pour l'implémentation, la coordination et le suivi du programme annuel de 1980 relative à l'orientation et la subvention des investissements, des exportations et des services qui apportent des devises au pays Décret no. 8/543 JO du 23.03.1980 – 16938</p>	<p>Adıyaman, Afyon, Ağrı, Artvin, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Burdur, Bolu, Çanakkale, Çankırı, Çorum, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gaziantep, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Kars, Kastamonu, Kırklareli, Kırşehir, Kahramanmaraş, Malatya, Mardin, Muş, Nevşehir, Niğde, Ordu, Siirt, Sinop, Sivas, Tunceli, Tokat, Uşak, Urfa, Van, Yozgat</p> <p><i>Les départements figurent tout de même dans le programme annuel de 1981. (Décret no. 8/2024 ; JO du 30.11.1980 – 17176) Annexe du décret no. 8/2024. du 29/11/1980</i></p>	
<p>Décret du Conseil des ministres du 03.07.1981 Annexe du décret no. 8/3338 JO du 08.08.1981 – 17422</p>	<p>Priorité au premier degré : Adıyaman, Ağrı, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkari, Kars, K. Maraş, Malatya, Mardin, Muş, Siirt, Sivas, Tunceli, Urfa, Van Tout de même dans le programme annuel de 1982 (Décret no. 8/389 ; JO du 30.11.1981 – 17530)</p>	<p>Priorité au second degré : Çankırı, Çorum, Kastamonu, Sinop, Yozgat</p>

<p>Décret pour l'implémentation, la coordination et le suivi du programme annuel de 1984</p>	<p>Priorité au premier degré : Adiyaman, Ağrı, Bingöl, Bitlis, Gümüşhane, Hakkâri, Kars, Muş, Siirt, Tunceli, Van</p>	<p>Priorité au second degré : Artvin, Çankırı, Çorum, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Kastamonu, Malatya, Mardin, Kahramanmaraş, Sinop, Sivas, Tokat, Şanlıurfa, Yozgat.</p>
<p>Décret pour l'implémentation, la coordination et le suivi du programme annuel de 1985 Décret no. 84/8614 JO du 30.10.1984 - 18560M</p> <p>Programme annuel de 1989 Décret no. 88/13388 JO du 30.10.1988 – 19974; Programme annuel de 1990 Décret no. 89/14622</p>	<p>Priorité au premier degré : Ağrı, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Gümüşhane, Hakkari, Kars, Mardin, Muş, Siirt, Tunceli, Van</p>	<p>Priorité au second degré : Adiyaman, Amasya, Artvin, Çankırı, Çorum, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Kastamonu, Malatya, Maraş, Sinop, Sivas, Tokat, Şanlıurfa</p>
<p>Décret pour l'implémentation, la coordination et le suivi du programme annuel de 1996 Décret no. 95/7376 JO du 15.10.1995 – 22434 JO du 02.06.1996 – 22654M</p>	<p>Priorité au premier degré : Adiyaman, Ağrı, Ardahan, Artvin, Bartın, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Çanakkale (Sous-préfecture de Bozcaada et Gökçeada), Diyarbakır, Erzincan, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Karabük, Kars, Kastamonu, Mardin, Muş, Siirt, Sinop, Şanlıurfa, Şırnak, Tunceli, Van, Zonguldak (sauf Sous-préfecture de Ereğli)</p>	<p>Priorité au second degré : Amasya, Çankırı, Çorum, Elazığ, Erzurum, Kahramanmaraş, Malatya, Sivas, Tokat, Yozgat, Zonguldak (Sous-préfecture de Ereğli)</p>
<p>Décret pour l'implémentation, la coordination et le suivi du programme annuel de 1997 Décret no. 96/8629 JO du 18.10.1996 – 22791 JO du 09.11.1996 – 22812M</p>	<p>Adiyaman, Ağrı, Amasya, Ardahan, Artvin, Bartın, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Çanakkale (Sous-préfecture de Bozcaada et Gökçeada), Çankırı, Çorum, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Kahramanmaraş, Karabük, Kars, Kastamonu, Kilis, Malatya, Mardin, Muş, Siirt, Sinop, Sivas, Şanlıurfa, Şırnak, Tokat, Tunceli, Van, Yozgat, Zonguldak</p>	

<p>Programme annuel de 1998 Décret no. 97/10075 JO du 16.10.1997 – 23142</p>	<p>Adıyaman, Ağrı, Aksaray, Amasya, Ardahan, Artvin, Bartın, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Çanakkale (Sous-préfecture de Bozcaada et Gökçeada), Çankırı, Çorum, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Kahramanmaraş, Karabük, Karaman, Kars, Kastamonu, Kırıkkale, Kırşehir, Kilis,</p>
<p>Programme annuel de 1999 Décret no. 98/11844</p>	<p>Malatya, Mardin, Muş, Nevşehir, Niğde, Ordu, Osmaniye, Rize, Samsun, Siirt, Sinop, Sivas, Şanlıurfa, Şırnak, Tokat, Trabzon, Tunceli, Van, Yozgat, Zonguldak</p>
<p>Programme annuel de 2001 Décret no. 2000/1400</p>	<p><i>Les départements figurent tout de même dans les programmes annuels de 2014, 2015 et 2016.</i></p>
<p>Décret sur les aides d'État à l'investissement de 2002 (Annexe-1) Décret no. 2002/4367 JO du 09/07/2002 - 24810</p>	
<p>Décret pour l'implémentation, la coordination et le suivi du programme annuel de 2007 Décret no. 2006/11105</p>	

BIBLIOGRAPHIE

Sources primaires

Législations et jurisprudences

TİAV, *Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Mevzuat El Kitabı*, Ankara, Türk İdari Araştırmaları Vakfı, 2013.

TÜRKDAMAR, Adnan (dir.), *İçişleri Bakanlığı'nı İlgilendiren Danıştay Karar Örnekleri*, Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2014.

Décrets de nomination décidés en conseil des ministres de 1992 à 2015

Tous les décrets de nominations et d'affectation des préfets ont été consultés et classifiés.

Procès-verbaux parlementaires

(Relatifs aux débats sur l'administration territoriale et tout autre sujet relatif aux préfets et prefectures, couvrant la période multipartite de 1946 à nos jours, en particulier la période de l'AKP)

Les numéros du *Journal Officiel*

(où sont publiés les textes de lois, règlements, décrets relatifs aux nominations/affectations de préfets ainsi qu'au fonctionnement de l'administration territoriale)

Les rapports et recherches sur l'administration territoriale

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, *2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar (Araştırma Raporları 2)* [Dans la perspective des objectifs de 2001,

le développement de l'administration publique en Turquie et les pratiques de certains pays au seuil du 21^{ème} siècle (Rapports de recherche 2)], Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1994.

EMRE, Cahit, Tayfur Özşen *et. all.*, *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri* [Les attitudes et les attentes de la société à l'égard de l'administration territoriale], Ankara, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı, 2003.

EMRE, Cahit (dir.), *İyi Yönetişim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği* [En quête de bonne gouvernance. L'avenir de l'administration territoriale en Turquie], Ankara, TİAV, 2002.

FEYZİOĞLU, Turhan, PAYASLIOĞLU, Arif, GORVINE, Albert, SOYSAL, Mümtaz, *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma* [Une recherche sur l'administration de district et de département], Ankara, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, 1957

ERGUN, Turgay (dir.), *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA)* [Rapport général de recherche sur l'administration publique], Ankara, TODAİE Yayınları, n° 238, 1991.

FİŞEK Kurthan (dir.), *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği : Sistem ve Sorunlar*, Ankara: TİD Yayını, 1976.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, *İç-Düzen Genel Rapor. İl Genel Yönetimi* [Rapport général İç-Düzen. Administration générale du département], vol. I-II, Tome 5, Ankara, İçişleri Bakanlığı, 1972.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, *Birinci İdareciler Kongresi Raporu (20 – 31 Ocak 1947)* [Rapport du premier Congrès des administrateurs (20 – 31 janvier 1947)], Ankara, İçişleri Bakanlığı, 1947.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, *İkinci İdareciler Kongresi (10 Kasım 1964 – 30 Kasım 1964)* [II^e Congrès d'administrateurs (10 novembre 1964 – 30 novembre 1964)], Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayını, 1964.

- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, *Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları* [Rapports de la Commission spécialisée du Conseil d'administration territoriale], Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayınları, 2002.
- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, *Bakanlık Merkez Teşkilatının İşlevsellik Analizi* [Analyse de fonctionnalité de l'organisation centrale ministérielle], Ankara, Araştırma ve Etütler Merkezi, 2008.
- MEHTAP Yönetim Kurulu, *Merkezi Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri. Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP)* [Le projet de recherche sur l'organisation de l'administration centrale. Rapport du comité exécutif], TODAİE Yayınları, Ankara, 1963.
- PAYASLIOĞLU, Arif, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme* [Une étude sur l'organisation de l'administration centrale dans la périphérie], TODAİE-DPT Ortak Yayını - Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1966.
- TİAV, *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı. Rapor IV: Mülki İdare Amirlerinin Algısı* [La perception du ministère de l'Intérieur et des représentants territoriaux de l'État dans la société. Rapport IV : La perception des représentants territoriaux], Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2014
- TİAV, *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı : Rapor III : Toplumun Farklı Kesimlerinin Algısı* [La perception du ministère de l'Intérieur et des représentants territoriaux de l'État dans la société. Rapport III : La perception des différents secteurs de la population], Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2014.
- TİAV, *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı : Rapor II : Medya Analizi* [La perception du ministère de l'Intérieur et des représentants territoriaux de l'État dans la société. Rapport II : Analyse des médias], Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2014.
- TİAV, *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı : Rapor I : Vatandaş* [La perception du ministère de l'Intérieur et des représentants territoriaux de l'État

dans la société. Rapport I : Citoyens], Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2013.

TİD, *Türk İdareciler Derneği Anketi 2013* [L'enquête de 2013 de l'Association des Administrateurs turcs], Ankara, TİD, 2013.
http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/ANKET%20SONUCU/TID_ANKETI.pdf.

TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA)* [Le rapport général de la Recherche sur l'Administration publique], Ankara, TODAİE Yayını, 1991.

TÜMER, Arif, *Merkez Valiliği üzerinde bir araştırma* [Une recherche la position de préfet affecté à l'administration centrale], Ankara, İçişleri Bakanlığı, 1969.

Ouvrages et articles

ABADAN, Nermin, *Üniversite öğrencilerinin serbest zaman faaliyetleri* [Les activités de loisirs des étudiants d'université], Ankara, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, 1961.

ABOU-EL-HAJ, Rifa'at Ali, *Formation of the Modern State : The Ottoman Empire Sixteenth to Eighteenth Centuries*, Albany, SUNY Press, 1991.

AHMAD, Feroz, *The Turkish Experiment in Democracy. 1950-1975*, London, C. Hurst and Co., 1977.

AK, Salih, « Mülki İdare Amirliğinin Sayısal Evrimi ve Beklentileri Karşılama Gücü Üstüne Gözlemler » [Les observations sur l'évolution quantitative de la profession de représentant territorial de l'État et sur sa capacité à répondre aux attentes de ses membres], in Kurthan Fişek (dir.), *op.cit.*, 1976.

AKÇA İsmet, « 1980'lerden bugüne Türkiye'de Siyaset ve Hegemonya : Bir Çerçeve Denemesi » [Politique et Hégémonie en Turquie de 1980 à nos jours: Esquisse d'un cadre d'analyse], *İktisat Dergisi*, no. 515, 2011, pp. 25-36

- AKTALAY, Alptekin, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi* [La relation de contrôle entre l'administration centrale et l'administration locale dans le cadre de la conception du nouveau management public], İstanbul, Legal Kitabevi, 2011.
- ALISTAIR, Cole, EYMERI-DOUZANS, Jean-Michel, « Introduction : Les réformes et les regroupements administratifs en Europe—Questions de recherche et défis empiriques », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76, 2010/3, pp. 423-434.
- APAN, Ahmet, *Türkiye'de Mülki İdare : Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü* [L'administration territoriale : son évolution historique et sa transformation fonctionnelle], Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2015.
- ARDANIÇ, Bülent, ERGUN, Turgay, « Siyasi Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları » [Nominations à caractère politique de hauts fonctionnaires], *Amme İdaresi Dergisi*, vol.13, no.2, 1980, pp. 3-18.
- ATUK, Esra, *Les partis de « Vision nationale » : des partis « Janus » dans le système politique turc*, Thèse de doctorat préparée sous la direction de Pierre Bréchon, Université Pierre Mendès France (Grenoble), 2009.
- AUBELLE, Vincent, « Quelle place pour la décentralisation dans le débat public et politique depuis 30 ans ? », *Pouvoirs Locaux*, no. 92, 2012, pp. 3-6.
- AUMONIER, Thierry, « Synthèse générale : "Profession RTE" », *XXIIèmes Journées européennes des représentants territoriaux de l'État*, 28 au 30 mai 2015, İstanbul, Turquie, <http://www.eastr-asso.org/file/96/download?token=ZsGB615V>.
- AYDIN, Suavi, TAŞKIN, Yüksel, *1960'tan Günümüze Türkiye Tarihi* [L'histoire de la Turquie de 1960 à nos jours], İstanbul, İletişim 2014.
- AYMES Marc, GOURISSE, Benjamin, MASSICARD, Élise (dir.), *L'art de l'État en Turquie. Arrangements de l'action publique de la fin de l'Empire ottoman à nos jours*, Paris, Karthala, 2013

- AZRAK, Ülkü, « Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Yönetimde Reform Sorunu » [Le projet de loi-cadre du management public et l'enjeu de réforme administrative], *Günışığı : Aylık Hukuk Dergisi*, n° 11, 2004, pp. 12-13.
- BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre, « Sociologie de l'État Revisitée », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°140, 1979, pp. 189–203.
- BAYART, Jean-François, *L'Islam Républicain. Ankara, Téhéran, Dakar.*, Paris, Albin Michel, 2010.
- BAYRAKTAR S. Ulaş (dir.), *Reform Sonrası İl Genel Meclisleri Dönüşüm ve Statüko* [Les conseils généraux du département après la réforme. Transformation et *statu quo*], İstanbul, Kalkedon, 2011.
- BAYRAKTAR, Ulaş, « Les autorités locales dans la bascule du pouvoir en Turquie », in Özgür Adadağ (dir.), *Les multiples facettes de l'État en Turquie*, Paris, l'Harmattan, Paris, 2016, pp. 179-213.
- BAYRAKTAR, Ulaş, « Kentin Annelerinden Babalarına : Beledi Siyasetin Başkanlık Rejimine Evrimi » [Des mères de la ville à ses pères : l'évolution de la politique municipale vers un régime présidentiel], in Yüksel Taşkın (dir.), *Türkiye'nin Rejim ve Sistem Sorunu*, İstanbul, Küyerel, 2017, pp. 89-122.
- BAYRAKTAR, Ulaş ; MASSICARD, Elise, *La décentralisation en Turquie*, Focales, Paris, AFD-Agence française de développement, 2011.
- BAYRAMOĞLU, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti : Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü* [Mentalité de gouvernance : les autorités administratives indépendantes et la transformation du pouvoir politique en Turquie], İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.
- BAYRAMOĞLU ÖZUĞURLU, Sonay, « 1929 : Yönetimde Merkeziyeçiliğin İnşası » [1929 : la construction de la centralisation dans l'Administration], in Birgül Ayman Güler (dir.), *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini : 1929-1939* [La chronologie annotée de l'administration : 1929 - 1939], Ankara Üniversitesi SBF KAYAUM, n° 2, Ankara, 2007, pp. 21-106.

- BELGE, Ceren, « Friends of the Court: The Republican Alliance and Selective Activism of the Constitutional Court of Turkey », *Law & Society Review*, Vol. 40, n° 3, September, 2006, pp. 653-692.
- BENAMOUZIG, Daniel, BESANÇON, Julien, « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail*, vol. 47, n° 3, 2005, pp. 301-322.
- BERKES, Niyazi, *Türkiye'de Çağdaşlaşma* [Le développement du sécularisme en Turquie], İstanbul, YKY, 2005.
- BERNARD, Paul, *L'État et la décentralisation. Du préfet au commissaire de la République*, Paris, La Documentation française, 1983.
- BEZES, Philippe, « Les rationalités politiques dans la réforme de l'État : le cas de la Ve République », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2009/5 n° 56-4bis, pp. 54-74.
- BEZES, Philippe, LE LIDEC, Patrick, « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, n° 136, 2010/4, pp. 919-942.
- BIRNBAUM, Pierre, « La fin de l'État ? », *Revue française de science politique*, 35e année, n°6, 1985, pp. 981-998.
- BORA, Tanıl, « Süleyman Demirel », *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce, Vol. 9 – Dönemler ve Zihniyetler*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2009.
- BOZARSLAN, Hamit, *Histoire de la Turquie : de l'empire à nos jours*, Paris, Tallandier, 2013.
- BOZTEPE, Mehmet, « Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi » [Le contrôle de tutelle des collectivités locales sur les décisions des conseils départementaux à la lumière des décisions de la Cour constitutionnelle], *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 6 (10), 2014, pp. 94-110.

- BRENNER, Neil, THEODORE, Nik, « Cities and the Geographies of ‘Actually Existing Neoliberalism’ », in N. Brenner et N. Theodore (dir.), *Spaces of Neoliberalism : Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, Blackwell, 2002, pp. 2-32.
- BRENNER, Neil, THEODORE, Nik, « Preface : From the ‘New Localism’ to the spaces of neoliberalism », in N. Brenner et N. Theodore (dir.), *Spaces of Neoliberalism : Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, Blackwell, 2002, pp. v-xi.
- BULUT, Engin Çağdaş, « Devletin Taşradaki Eli : Umumi Müfettişlikler » [Les Inspections générales : la main de l’État en province], *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*, (11), n° 21, Printemps 2015, pp. 83-110.
- CAMELIO, Nicolas, « “Le droit saisi par les militaires” : la rédaction de la Constitution de 1961 », in Marc Aymes, Benjamin Gourisse, Elise Massicard (dir.), *L’Art de l’État en Turquie. Arrangements de l’action publique, de la fin de l’Empire ottoman à nos jours*, Paris, Karthala, 2013, pp. 127-150.
- CANGİR, Mehmet, *Merkeziyetçilik Ademi-Merkeziyetçilik Sarmalında Yetki Genişliği* [La déconcentration dans la spirale de la centralisation et décentralisation], Thèse de doctorat préparée sous la direction de Koray Karasu, Ankara University, 2011.
- CEYLAN, Aydemir, *Bir İhtilal Bir Darbe Arasında 20 Yıl : Sıradışı Bir Cumhuriyet Valisinin Anıları* [20 ans entre deux coups d’État : les mémoires d’un préfet hors du commun], İstanbul, İleri Yayınları, 2006.
- CHP, *C.H.P. Dördüncü Büyük Kurultay Görüşmeleri Tutulgası. 9-16 Mayıs 1935* [Le procès-verbal des délibérations du 4^e Congrès national du CHP. 9-16 mai 1953], Ankara, Ulus Basımevi, 1935.
- CHP, *CHP Beşinci Büyük Kurultay Zabıtları. 29 Mayıs 1939 – 3 Haziran 1939* [Procès-verbaux du 5^e Congrès national du CHP], Ankara, Ulus Basımevi, 1939.

- COLE, Alistair., EYMERI-DOUZANS, Jean-Michel, « Introduction : Les réformes et les regroupements administratifs en Europe - Questions de recherche et défis empiriques », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2010/3, vol. 76, p. 423-434.
- COLLIARD, Jean Claude, « Chapitre 1. Le choix de la formule gouvernementale », *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Académique », 1978. [Accessible : www.cairn.info/les-regimes-parlementaires-contemporains--9782724604016-page-95.htm.]
- ÇAKAN, Işıl, « Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi : ‘Merkezileşme’ » [La modernisation de l’administration publique turque dans les débuts de l’ère républicaine], *Amme İdaresi Dergisi*, vol. 39, n° 4, 2006.
- ÇAL, Sedat, « Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Kurulu » [Conseil de régulation du marché de l’énergie en tant qu’autorité administrative indépendante], *Ankara Barosu Dergisi*, 2001/3, pp. 93-112.
- ÇAPAR, Selim, *Türkiye ve Fransa’da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare* [L’administration territoriale en France et en Turquie à l’époque néo-libérale], Ankara, TİAV Yayınları, 2015.
- ÇARKOĞLU, Ali, « Turkey’s 2011 General Elections : Towards a Dominant Party System ? », *Insight Turkey*, vol. 13, n° 3, 2011, pp. 43-62.
- ÇARKOĞLU, Ali, YILDIRIM, Kerem, « Election Storm in Turkey : What do the Results of June and November 2015 Elections Tell Us ? », *Insight Turkey*, vol. 17, n° 4, 2015, pp. 57-79.
- ÇINAR, Tayfun « 1942 : “A’dan ‘Z’ye Bozuk Devlet”in Yeniden Yapılanması Girişimlerinin Yükselişi ve Düşüşü », in B. A. Güler (dir.), *Açıklamalı Yönetim Zamanizini : 1940-1949 -II*, Ankara, AÜSBF KAYAUM, 2008, pp.225-357.
- ÇİNER, Can Umut, « La réforme métropolitaine en Turquie : les discussions autour de la ville unifiée », *La Revue administrative*, 402, 2014a, pp. 85-95.

- ÇİNER, Can Umut, « Reconsidering the Role of the Prefects in Turkey : Public Policies and Metropolisation », *International Journal of Public Administration*, 37/8, 2014b, pp.445-455.
- ÇİNER, Can Umut, KARAKAYA, Oral, « Merkez – Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü » [Les relations centre-périphérie et la transformation de l'Administration territoriale], *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, (68) 2, 2013, pp. 63-93.
- ÇOKER, Ziya, *Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları* [Considérations et mémoires d'un préfet relatifs à l'administration départementale. Administration et politique], İstanbul, Kazancı Matbaacılık, 1996.
- DARDEL, Alain, SCHNAPPER, Dominique, « Un 'point de vue' sur la haute fonction publique », *La Revue administrative*, 26^e Année, n° 151 (Janvier - Février), 1973, pp. 11-14, PUF, <http://www.jstor.org/stable/40765519>.
- DARDOT, Pierre, LAVAL, Christian, *La nouvelle raison du monde : Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009.
- DAVISON, Roderic, *Reform in the Ottoman Empire. 1856-1876*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- DEMİREL, Tanel, « 1946 – 1980 Döneminde "Sol" ve "Sağ" » ["Gauche" et "droite" durant la période de 1946 à 1980], *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce*, Vol. 9 – Dönemler ve Zihniyetler, İstanbul, İletişim Yayınları, 2009.
- DİKİCİ, Ali, « Osmanlı'dan Devralınan Uygulama : Mülkî Idare Amirlerinin Polis Yöneticisi, Polis Yöneticilerinin Mülkî Idare Amiri Olması » [Une pratique héritée de l'Empire ottoman : l'interchangeabilité des administrateurs territoriaux et des directeurs généraux de sécurité], *Türk İdare Dergisi*, no. 466, 2010, pp. 121-144.
- DİNÇER, Ömer, YILMAZ, Cevdet, *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimin Değişimi* [Gestion du changement pour le changement de gestion], Ankara, T.C. Başbakanlık, 2003.

- DİNLER, Demet, « Türkiye’de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisi » [La critique de la thèse de l’État fort en Turquie], *Praksis*, n° 9, 2003, pp. 17-54.
- DİSK, KESK, TMMOB, TTB, *Kamu Yönetimi Temel Kanunu : Reform Değil Sosyal Devletin Tasfiyesi- 20 Kasım 2003. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyum Kitabı*, [Le loi-cadre du management public : Non pas une réforme mais la liquidation de l’État-providence], Ankara, TMMOB Yayınları, 2004.
- DORRONSORO, Gilles (dir.), *La Turquie conteste. Mobilisations sociales et régime sécuritaire*, Paris, éditions CNRS, 2005.
- DORRONSORO, Gilles, GOURISSE, Benjamin, « Une clé de lecture du politique en Turquie : les rapports État-Partis », *Politix*, n° 107, 2014/3, pp. 195-218. DOI 10.3917/pox.107.0195.
- DREYFUS, Françoise, « Servir l’état, un idéal encore moderne ? », *Pouvoirs*, n° 117, 2006/2, pp. 5-15. DOI : 10.3917/pouv.117.0005
- DUBOIS, Vincent, « L’action publique », in A. Cohen, B. Lacroix, P. Riutort, (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009, pp. 311-325.
- DURAND, Patrice, HÉRAULT, Bruno, « L’Administration à la découverte du politique: l’équipement en décentralisation », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 12, n° 1, 1992, pp. 5-25.
- DUVERGER, Maurice, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1971.
- EGE, Ragıp, « Pertinence et limites du concept de « mode de production asiatique » appliqué à l’espace ottoman », *Anatoli* [En ligne], 5 | 2014, [mis en ligne le 01 août 2016], <http://anatoli.revues.org/337>.
- EISENSTADT, Shmuel Noah, *Traditional patrimonialism and modern neopatrimonialism*, California, Sage Publications, 1973.
- EKE, Ali, Şinasi Aksoy, « Mülki Amirlerin Rol Anlayışları Açısından Mülki Amirlik Sisteminin İşlev ve Sorunları », in Kurthan Fişek (dir.) *Toplumsal Yapıyla*

İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, Ankara, Türk İdareciler Derneği, 1976, pp. 93-117.

EMRE, Cahit, « Mülki İdare Amirliği Mesleğine Giriş ve Adaylık Eğitimi » [L’entrée dans le métier de représentant territorial de l’État et la formation pré-professionnelle], in Cahit Emre (dir.), *op.cit.*, 2002a, pp. 81-114.

EMRE, Cahit, « Mülki Yönetim Sisteminin İşleyişi ve Sorunları » [Fonctionnement et problèmes de l’administration territoriale], in Cahit Emre (dir.), *op.cit.*, 2002b, pp. 241-266.

EMRE, Cahit, « Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış » [Vue d’ensemble des discussions sur la réorganisation de l’administration territoriale], in Cahit Emre (dir.), *op.cit.*, 2002c, pp. 284-303.

EPSTEIN, Renaud, « La différenciation territoriale à l’épreuve des réformes néomanagériales de l’État français », *10e Congrès de l’Association française de science politique*, 7-9 septembre 2009, Grenoble. http://www.afsp.info/archives/congres/congres2009/sections_thematiques/st12-1/st12-1epstein.pdf.

EPSTEIN, Renaud, « Gouverner à distance. Quand l’État se retire des territoires », *Esprit*, n° 319 (11), 2005, pp. 96-111.

ERDEHA, Kâmil, *Milli Mücadelede Vilâyetler ve Valiler* [Les départements et les préfets pendant la guerre de libération], İstanbul, Remzi Kitabevi, 1975.

ERGENÇ, Özer, « Osmanlı Klasik Dönemindeki "Eşraf ve A’yan" Üzerine Bazı Bilgiler » [Certaines informations sur les nobles et notables à l’ère classique de l’Empire ottoman], *Osmanlı Araştırmaları*, vol.3, 1982, pp. 105-118.

EYMERI-DOUZANS, Jean-Michel, « Les réformes administratives en Europe : logiques managérialistes globales, acclimatations locales », *Pyramides*, 15, 2008, pp.71-94.

- FAROQHI, Suraiya, « Zeytin Diyarında Güç ve Servet : Edremit Ayanından Müridzade Hacı Mehmed Ağa'nın Siyasi ve Ekonomik Faaliyetleri » [Richesse et pouvoir dans la terre des olives: les activités politiques et économiques de Müridzade Hacı Mehmed Ağa], *Osmanlı'da Toprak Mülkiyeti ve Ticari Tarım*, (dir.) Ç. Keyder & F. Tabak, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2012, pp. 81-100.
- FINDLEY, Carter V., *Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi* [Histoire sociale de la bureaucratie ottomane depuis ses débuts jusqu'à son institutionnalisation], İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1996
- GARİPAĞAOĞLU, Nuriye, « Türkiye'de Kentleşmenin, Kent Sayısı, Kentli Nüfus Kriterlerine Göre İncelenmesi ve Coğrafi Dağılışı », *Marmara Coğrafya Dergisi*, (22), 2010, pp. 1-42.
- GENÇ, Mehmet, « Mukataa », *İslam Ansiklopedisi*, vol.31, 2006, pp. 129-132.
- GENSBURGER, Sarah, « Contributions historiques au renouveau de la sociologie de l'État Regards croisés franco-américains », *Revue française de sociologie*, 52 (3), 2011, pp. 579-602.
- GEORGEON, François, *Abdulhamid II : Le sultan calife (1876 – 1909)*, Paris, Fayard, 2003.
- GİRİTLİ, İsmet, *Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli* [Organisation et personnel de l'administration territoriale], İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1975.
- GOODWIN, Godfrey, *Yeniçeriler* [Janissaires], İstanbul, Doğan Kitap, 2008.
- GOURISSE, Benjamin, *L'État en jeu : Captation des ressources et désobjectivation de l'État en Turquie (1975-1980)*, Thèse de doctorat (dirigée par Gilles Dorronsoro), Université Paris 1 Panthéon- Sorbonne, Ecole doctorale de Science Politique, soutenue le 16 novembre 2010
- GOURISSE, Benjamin, « Ordonner et transiger : l'action publique au concret dans l'Empire ottoman et en Turquie », in Marc Aymes, Benjamin Gourisse, Élise

Massicard (dir.), *L'art de l'État en Turquie. Arrangements de l'action publique de la fin de l'Empire ottoman à nos jours*, Paris, Karthala, 2013, pp. 11-34.

GOURISSE, Benjamin, *La violence politique en Turquie : l'État en jeu (1975-1980)*, Editions Karthala, Paris, 2014.

GÖZLER, Kemal, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi* [Le régime juridique des décrets-lois], Bursa, Ekin Kitabevi, 2000.

GÖZLER, Kemal, *İdare Hukuku* [Droit administratif], vol. 1, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003.

GRÉMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976.

GROJEAN Olivier, « Turquie : le mouvement kurde à l'heure du "processus de paix" », *Politique étrangère*, 2014/2 (Eté), pp. 27-37.

SERVICES DU PREMIER MINISTRE (Groupe de travail sur les politiques de démocratisation - République de Turquie, Services du Premier ministre Sous-secrétariat d'État à la sécurité et à l'ordre public), *La révolution silencieuse. Bilan des évolutions démocratiques en Turquie entre 2002-2013*, Ankara, Presses du Sous-secrétariat d'État à la sécurité et à l'ordre public, 2014

SERVICES DU PREMIER MINISTRE (Direction générale de la Presse et de l'Information), *Élections législatives en Turquie*, Ankara, Bureau du Premier Ministre de la République de Turquie, 2015.

GÜLER, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi : Yapısal Uyarılama Politikaları* [La nouvelle droite et la transformation de l'État : les politiques des ajustements structurels], Ankara, TODAİE, 1996.

GÜLER, Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler : Liberal açıklamalara eleştirel yaklaşım* [Les collectivités locales : une approche critique aux explications libérales], Ankara, TODAİE, 1998.

GÜLER, Birgül Ayman, « Devlette Reform » [La réforme de l'État], *Mimarlık Dergisi*, mars 2003 [édition spéciale], Ankara. [Disponible en ligne :

http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/devlet_reformu.pdf, consulté le 21.08.2013].

GÜLER, Birgül Ayman « Kamu Yönetimi Temel Kanunu » [La loi-cadre du management public], İzmir Barosu 15 Aralık 2003 Konferansı, İzmir Barosu Bülteni, [Şubat eki ayrı bası] 2004. [Disponible en ligne : <http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/izmirbaro.pdf>, consulté le 21.08.2013]

GÜLER, Birgül Ayman (dir.), *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini : 1929-1939* [La chronologie annotée de l'administration : 1929 - 1939], Ankara Üniversitesi SBF KAYAUM, n° 2, Ankara, 2007.

GÜLER, Birgül Ayman, « Otuzlu Yıllarda Yönetim » [L'administration dans les années 1930], in Birgül A. Güler (dir.), *op.cit.*, 2007, pp. 1-20.

GÜLER, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi : Yapı* [L'administration de la Turquie : structure], Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2009.

GÜLER, Birgül Ayman, *657'yi Değiştirmek* [Modifier la loi n° 657], Ankara, Ankara Üniversitesi SBF, Juillet 2010, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/bag657.pdf>

GÜNAY, Ö. Faruk, « Türkiye'de İl Yöneticisi Olarak Vali » [Préfet en tant qu'administrateur du département en Turquie], *Mülkiye*, vol. XXV, no. 226, 1999, pp. 289-332.

HASÇAKAL, Ufuk, « Mülki İdare Amirleri Anket Çalışması » [L'enquête sur les représentants territoriaux de l'État], *İdarecinin Sesi*, mars-juin 2013, pp. 93-94.

HASSENTEUFEL, Patrick, « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », in B. Badie et Y. Déloye (dir.), *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, 2007, pp. 311-329.

HAYWARD, Jack, « Préface », in Pierre Favre et al., *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po « Académique », 2003, pp. 15-20.

- HEPER, Metin, *Türkiye 'de Devlet Geleneği* [La tradition d'État en Turquie], İstanbul, Doğu Batı Yayınları, 2006.
- HEPER, Metin, *The State Tradition in Turkey*, Northgate, The Eothen Press, 1985.
- HEPER, Metin, « Atatürk and the civil bureaucracy », in J. Landau (dir.), *Atatürk and the modernisation of Turkey*, Boulder, Westview Press, 1984, pp. 89-97.
- HIBOU, Béatrice, « Retrait ou redéploiement de l'État ? », *Critique Internationale*, vol. 1, n° 1, 1998, pp. 151-168.
- HIBOU, Béatrice (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, [Collection Recherches internationales], 1999.
- HIBOU, Béatrice, « La 'décharge', nouvel interventionnisme : L'État en voie de privatisation », *Politique africaine*, no. 73, 1999, pp. 6-15.
- HIBOU, Béatrice, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012.
- İLİCAK, Hüseyin Şükrü, *A Radical Rethinking of Empire : Ottoman State and Society during the Greek War of Independence 1821-1826*, Ph.D. Thesis, Harvard University, 2011.
- İLGÜREL, Mücteba, « Subaşı », *İslam Ansiklopedisi*, vol.37, 2009, pp.447-448
- İNALCIK, Halil, *Omanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)* [L'ère classique de l'Empire ottoman (1300-1600)], İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2003.
- İNALCIK, Halil, « Eyalet », *İslam Ansiklopedisi*, vol. 11, 1995, pp. 548-550.
- İNALCIK, Halil, « Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu » [La charte de l'Union et l'Édit de Gülhane], *Belleten*, (28) 112, 1964, pp. 603- 622.
- İNALCIK, Halil, « Application of the Tanzimat and Its Social Effects », in Halil İnalcık, *The Ottoman Empire : Conquest, Organization and Economy. Collected Studies*, London, Variorum Reprints, 1978, XVI/pp. 3–33.

- İNSEL, Ahmet, « La postdémocratie : Entre gouvernance et caudillisme », *Revue du MAUSS*, n° 26, 2005/2, pp. 121-136.
- JESSOP, Bob, *State Theory : Putting the Capitalist State in its Place*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1990.
- JOBERT, Bruno, « Chapitre 14. Le mythe de la gouvernance dépolitisée », in Pierre Favre *et al.*, *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po « Académique », 2003, pp. 273-285.
- JOBERT, Bruno, « L'État en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 35e année, n°4, 1985, pp. 654-682.
- KARASU, Koray, « İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme » [Rattachement de l'Administration au pays : territorialisation], in Erkan Tural et S. Çapar (dir.) *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Ankara, TODAİE, 2015, pp. 345-368.
- KARASU, Koray, « Mülki İdare Amirliği Mesleği » [Métier de représentant territorial de l'État], in C. Emre (dir.) *op.cit.*, 2002, pp. 115-215.
- KAYA, Raşit, *İktidar Yumağı : Medya-Sermaye-Devlet* [Le maillage de pouvoir : Médias-capital-État], Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2009.
- KELEŞ, Ruşen, *Kentleşme ve Konut Politikası* [Politique d'urbanisation et de logement], Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, n° 540, Ankara, 1984.
- KELEŞ, Rusen, ÜNSAL, Artun, *Kent ve Siyasal Sıddet* [La ville et la violence politique], Ankara, SBF Yayınları, n° 507, 1982.
- KESKİN, Nuray Ertürk, « Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme : İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu » [L'organisation territoriale dans la période républicaine : l'instauration du système d'administration départementale], *Memleket Siyaset Yönetim*, vol. 2, n° 5, 2007, pp. 119-174.
- KESKİN, Nuray Ertürk, « İl Yönetimi Sisteminde Değişim » [Changement dans le système d'administration départementale], *Memleket Siyaset Yönetim*, vol. 3, n° 6, 2008/6, pp. 88-117.

- KESKİN, Nuray Ertürk, *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi* [L’organisation territoriale de l’État en Turquie], Ankara, Tan Kitabevi, 2009.
- KESKİN, Nuray Ertürk (dir.), *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini : 1919-1928* [La chronologie annotée de l’administration : 1919 - 1928], Ankara Üniversitesi SBF KAYAUM, n° 8, Ankara, 2012.
- KESKİN, Nuray Ertürk, « Yirmili Yıllarda Yönetim » [L’administration dans les années 1920], in Nuray E. Keskin (dir.), *op.cit.*, 2012, pp. 1-14.
- KHOURY, Dina Rizk, *State and provincial society in the Ottoman Empire : Mosul, 1540-1834*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- KHOURY, Dina Rizk, « Ticari Tarımın Musul Eyaletine Girişi ve Köylülük Üzerindeki Etkinlikleri », in Ç. Keyder et F. Tabak (dir.), *Osmanlı’da Toprak Mülkiyeti ve Ticari Tarım*, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2012, pp.165-185.
- KIRMIZI, Abdülhamit, « Rulers of the Provincial Empire: Ottoman Governors and the Administration of Provinces, 1895-1908 », Ph.D. Thesis, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi, 2005.
- KIRMIZI, Abdülhamit, *Abdülhamid’in Valileri. Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908* [Abdülhamid et ses préfets. L’administration provinciale ottomane, 1895-1908], İstanbul, Klasik Yayınları, 2008.
- KIRMIZI, Abdülhamit, « Taming the Governors: The Swinging Pendulum of Power over the Ottoman Provinces in the Nineteenth Century », *The International Journal of Regional and Local Studies*, 6 (1), 2010, pp. 4–19.
- KOÇ, Yıldırım, « Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma Girişimi ya da Sevr’in Hortlatılması » [Tentative de restructurer l’administration publique ou de ressusciter le Traité de Sèvres], *2023 Aylık Dergi*, no.34, 2004/2, pp. 41-43.
- KOÇAK, Cemil, *Umumi Müfettişlikler (1927 – 1952)* [Les inspections générales (1927 – 1952)], İstanbul, İletişim Yayınları, 2003.

- KURT, Gülşah, *Cezasızlık Sorunu : Soruşturma Süreci* [Le problème de l'impunité : le processus d'investigation], İstanbul, Anadolu Kültür Yayınları, 2014.
- KUYAŞ, Ahmet, *Tarihi Düşünmek* [Penser l'histoire], İstanbul, Kırmızı Kedi Yayınevi, 2016.
- LAGROY, Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Éditions BELIN, 2003.
- LARNER, Wendy, « Neo-liberalism: Policy, Ideology, Governmentality », *Studies in Political Economy*, n° 63, 2000, pp. 5-26.
- MARCH James G, OLSEN, Johan P.. « The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life », *The American Political Science Review*, vol. 78, n° 3, 1984, pp. 734-749.
- MARDİN, Şerif, “Center-Periphery Relations : A Key to Turkish Politics ?” *Daedalus*, 102 (1), 1973, pp. 169–90. <http://www.jstor.org/stable/20024114>.
- MARDİN, Şerif, *Türk Modernleşmesi. Makaleler* [La modernisation turque. Articles], vol. 4, İstanbul, İletişim Yayınları, 1994.
- MASSICARD, Elise, « Régionalisme impossible, régionalisation improbable : la gestion territoriale en Turquie à l'heure du rapprochement avec l'Union européenne », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 39, n° 3, 2008, pp. 171-203.
- MASSARDIER, Gilles, « Les espaces non pluralistes dans les démocraties contemporaines », in O. Dabène, V. Geisser, G. Massardier, M. Camau (dir.), *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires-Convergences Nord-Sud*, Paris, La Découverte (Coll. Recherches), 2008, pp. 29-56.
- MONTABONE, Benoît, « La cohésion territoriale en périphérie de l'Union européenne: les enjeux du développement régional en Turquie », Thèse de doctorat (dirigée par Guy Baudelle), Université Rennes 2, soutenue le 29 novembre 2011.
- MUCCHIELLI, Alex, *L'Identité*, Paris, Presse Universitaire de France, 1995.

- MÜSİAD, « Kamuda Reform için Hükümet Kararlı, Statüko Direniyor » [Le gouvernement est décidé à lancer la réforme, le statu quo résiste], *Çerçeve Dergisi*, vol. 12, n° 31, 2004, pp. 15-19
- NETTL, J. P., « The State as a Conceptual Variable », *World Politics*, vol.20, no.4, 1968, pp. 559-592.
- ONAR, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumî Esasları* [Principes généraux du droit administratif], vol. 3, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- ORTAYLI, İlber, *Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi* [L'histoire de l'organisation étatique et de l'administration turques], Ankara, Cedit Neşriyat, 2010.
- ORTAYLI, İlber, « Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine » [Rôle du kadı ottoman sur l'administration provinciale], *Amme İdaresi Dergisi*, vol.9, no.1, 1976, pp. 95-107.
- ORTAYLI, İlber, *Batılılaşma Yolunda* [En voie d'occidentalisation], İstanbul, Merkez Kitapçılık, 2007.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, « İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır ? » [Pourquoi il faut garder le terme administration et le faire vivre], *İdarecinin Sesi*, (15), n° 96, 2003.
- ÖNEN, Nizam; Cenk Reyhan, *Mülkten Ülkeye Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)* [Du territoire au pays, la transformation de l'administration territoriale en Turquie (1839-1929)], İstanbul, İletişim Yayınları, 2011.
- ÖZBUDUN, Ergun, « Seçim sistemleri ve Türkiye » [Les systèmes électoraux et la Turquie], *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, vol. 44, n° 1-4, 1995, pp. 521-539.
- ÖZER, Ahmet, « Bürokrat - Politikacı İlişkileri ile Ülkemizdeki İstisnai Memuriyet ve Valilik Sistemi Üzerine Görüşler » [Considérations sur le système de fonctionnariat d'exception et de préfecture dans notre pays et les rapports entre bureaucrates et politiciens], *Türk İdare Dergisi*, vol. 71, n° 423, 1999, pp. 1-25.

- ÖZUĞURLU, Metin, EMRE, Cahit, « Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal-Ekonomik Görüntüsü » [Le panorama socio-économique de la bureaucratie de l'administration publique], in Cahit Emre (dir.), *op.cit.*, 2002, pp. 45-77.
- PADIS, Marc-Olivier, « Le consultant et le préfet », *Esprit*, 2010/3-4, pp. 99-107.
- PECK, Jamie., TICKELL, Adam, « Neo-liberalizing Space », *Antipode*, 34(3), 2002, pp. 380-404.
- PEKER, Ömer, *Yönetici Eğitimi*, Ankara, TODAİE, 1994.
- PÉREZ, Xavier, « La décentralisation, un fait multiple », *Pouvoir Locaux*, n° 921, 2012, pp. 96-101.
- PÉROUSE, Jean-François, Pérouse, « La création de 13 nouvelles municipalités métropolitaines en Turquie par la modification de la loi n.5779 ou le triomphe écrasant de l'urbain dans l'ordre de gestion territoriale », 2012. [Disponible en ligne : <http://dipnot.hypotheses.org/37>.]
- PINSON, Gilles, « The governance of French towns. From the centre-periphery scheme to urban regimes », *Análise Social*, vol. 45, n° 197, 2010, pp. 717-737.
- POLATOĞLU, Aykut, *Provincial Administration in Turkey*, Ph.D. thesis, New York, New York University, 1973.
- POLATOĞLU, Aykut, « The Turkish Province as an Administrative Division of Central Government », *Turkish Public Administration Annual*, (2)1, 1975, pp. 53-86.
- QUATERT, Donald, *The Ottoman Empire. 1700-1922*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- READ, Jason, « A genealogy of homo-economicus : Neoliberalism and the production of subjectivity », *Foucault Studies*, no. 6, 2009, p. 25-36.
- REYHAN, Cenk, *Osmanlı'da Kapitalizmin Kökenleri : Kent-kapitalizm İlişkisi Üzerine Tarihsel-sosyolojik bir Çözümleme* [Les origines du capitalisme dans l'Empire ottoman : une analyse historico-politique sur les rapports entre la ville et le capitalisme], İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008.

- ROUBAN, Luc « La politisation de l'administration en France ou la privatisation de l'État », *Telescope*, 2009, pp. 52-64.
- ROUBAN, Luc, « Chapitre 8 / Les élites politiques et administratives », in Pascal Perrineau et Luc Rouban, *La politique en France et en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po « Références », 2007, pp. 215-249.
- SARTORI, Giovanni, *Parties and Party Systems : Framework for Analysis*, Colchester, UK, ECPR Press, 2005.
- SENCER, Muzaffer, « Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler » [Les développements politiques et administratifs dans l'Empire ottoman après les *Tanzimat*], *Amme İdaresi Dergisi*, Vol. 17, n° 3, Ankara, TODAİE, 1984, pp. 46-71.
- SEVER, Çiğdem, « Türkiye'de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü » [Structure, fonction et transformation des autorités régulatrices en Turquie], *AÜHFD*, 64 (1), 2015, pp. 195-236.
- ŞAHİN, İlhan, « Sancak », *İslam Ansiklopedisi*, vol. 36, 2009, pp.97-99.
- ŞAHİN, İlhan, « Nahiye », *İslam Ansiklopedisi*, vol. 32, 2006, pp. 306-308.
- ŞAYLAN, Gencay, « Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği : Merkezilik » [La caractéristique déterminante du système de représentation territoriale de l'État : le centralisme], in Kurthan Fişek (dir.), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, TİD, Ankara, 1976a, pp. 25-38
- ŞAYLAN, Gencay, « Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Eğilim: Siyasal-Yönetimsel Yapı Bütünleşmesi » [La tendance caractéristique du système actuel de représentation territorial de l'État : l'unification de la structure politique et administrative], in Kurthan Fişek (dir.) *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, Ankara: Türk İdareciler Derneği, 1976b, pp.38-54.

- TBMM, *Tutanak Dergisi*, 22^{ème} Période de travail parlementaire, vol. 1, 1^{ère} Année de législation, 3^{ème} Session Parlementaire, 23.11.2002, pp. 45-50.
- TEPEYRAN, Ebubekir Hâzım, *Hatıralar* [Mémoires], İstanbul, Pera Turizm ve Ticaret A.Ş., 1998.
- TESEV, *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu* [Le rapport d'évaluation du projet de loi cadre du management public], İstanbul, TESEV, 2004.
- THOENIG, Jean-Claude., PHILIPPE, Urfalino., DOMINIQUE, Lorrain « Does local politics matter ? », *Politix*, (2)7, 1989, pp. 115-123.
- THUILLIER, Guy, TULARD, Jean, « Pour une histoire du corps préfectoral », in Aubert, J., et al., *Les préfets en France (1800-1940)*, Genève, Librairie Droz, 1978.
- TOBB, Rıfat Hisarcıkıođlu TOBB 2004 Yılı Basın Toplantısı Metni [Communiqué de Presse], 11.01.2004, Ankara. [Disponible en ligne : [http://www.tobb.org.tr/Documents/ Konusmalar/2004%20 basintoplantisi.doc](http://www.tobb.org.tr/Documents/Konusmalar/2004%20basintoplantisi.doc), consulté le 21.08.2013]
- TOBIN, Im, *Le préfet dans la décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- TODAİE, « Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir ? » [Des postes de haut fonctionnaire de nature politique doivent-ils être créés au sein de l'Administration turque ?], *Amme İdaresi Dergisi*, (1) 1, pp. 72-83.
- TORUN, Fatih Sadık, « Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci (1842-1876) » [Le processus de restructuration de l'adminsitration provincial ottoman], *Karadeniz Araştırmaları*, Hiver 2012, n° 32, pp. 81-97.
- TOSUN, Mustafa, *Türkiye'de Valilik Sistemi* [Le système préfectoral en Turquie], Ankara, TODAİE, 1970.

- TOSUN, Öztekin, « Memurların Suçlarında Özel Muhakeme Kuralları (I) » [Les règles spéciales de procès concernant les délits des fonctionnaires], *Yargıtay Dergisi*, (9) n° 4, Octobre 1983, pp. 458-469.
- TUTUM, Cahit, *Türkiye 'de Memur Güvenliği* [La sécurité du fonctionnaire en Turquie], Ankara, TODAİE Yayınları, Yayın n° 132, 1972.
- TUTUM, Cahit, « Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu » [Le problème de la législation du point de vue de ses impacts sur la structure et le fonctionnement du système d'administration territoriale], in Kurthan Fişek (dir.), *op.cit.*, 1976.
- TÜİK, « Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları - 2013», *Haber Bülteni*, No: 15974, 29 Ocak 2014. [Disponible en ligne : <http://www.tuik.gov.tr/PdfGetir.do?id=15974>].
- TÜRKİYE KAMU-SEN, « Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına İlişkin Türkiye Kamu-Sen'in Görüşleri (II): Kamu Yönetimi Reformu Mu ? Ulus Devletin Tasviyesi Mi ? » [Avis du Türkiye KAMU-SEN sur le projet de la loi-cadre du management public (II) : la réforme du management public ? la liquidation de l'État-Nation], 15.01.2004, Ankara. [Disponible en ligne : <http://www.kamusen.org.tr/Show Content.aspx?itemID=158>]
- TÜRKMEN, Zekeriya, « Müşir : Osmanlılar'da bir unvan ve askerî rütbe » [*Müşir*. Un titre et un grade militaire chez les Ottomans], *İslam Ansiklopedisi*, Vol. 32, 2006, pp. 160-161.
- TÜSİAD, TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı Tuncay Özilhan'ın 12.12.2003 tarihli Yüksek İstişare Konseyi Konuşması [Les propos tenus par Tuncay Özilhan, le président du conseil d'administration, lors du conseil consultatif de TÜSİAD], Ankara, 2003. [Disponible en ligne : http://www.tusiad.org/_rsc/shared/file/2003-12-12-TOzilhan.pdf, consulté le 21.08.2013]
- WEBER, Max, *Le savant et le politique*, Paris, Librairie Plon, 1959.

- WEBER Max, *Histoire économique. Esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*, Paris, Gallimard, Bibliothèque des Sciences humaines, 1991.
- YAVUZ, M. Hakan, *Islamic Political Identity*, New York, Oxford University Press, 2003.
- YAYLA, Yıldızhan, *Anyasalarımızda Yönetim İlkeleri. Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif* [Les principes de déconcentration et de décentralisation dans nos Constitutions], İstanbul, İstanbul Üniversitesi SBF Yayını, 1984.
- YILMAZ, İlkey, « Osmanlı – Türk Tarih Yazımındaki Temel Eğilimler ve Eleştiriler Çerçevesinde Bürokrasiye Yaklaşım Biçimleri » [Aperçu des approches à la bureaucratie dans le cadre des principales tendances et critiques dans l'historiographie ottomane et turque], *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, 11(21), 2012, pp.119-147.
- YILMAZ, Volkan, YAKUT ÇAKAR, Burcu, « Türkiye’de Merkezi Devlet Üzerinden Yürütülen Sosyal Yardımlar Üzerine Bilgi Notu » [Note d’information sur les aides sociales organisées à travers l’État central en Turquie], *Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu*, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi, 2008. http://www.spf.boun.edu.tr/docs/calisma%20notu_SYDGM-11.08.08.pdf.
- YÜCEL, Yaşar, « Osmanlı İmparatorluğunda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler » [Aperçu général sur la décentralisation dans l’Empire ottoman], *Belleten*, 38 (152), 1974, pp. 657–708.
- ZENGİN, Raşit, *Kamu Görevlilerinin Görev Suçlarında Soruşturma Usulü* [La procédure d’enquête des fonctionnaires publics en cas de délits relevant de leur fonction], Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2006.