



Revue internationale
International Web Journal
www.sens-public.org

L'expérience politique des conseils municipaux
en République d'Iran
Éléments pour une réflexion sur le concept d'espace public

SAHAR SAÏDENIA

L'expérience politique des conseils municipaux en République Islamique d'Iran. Éléments pour une réflexion sur le concept d'espace public

Sahar Saïdenia

Il est aujourd'hui impossible de parler de l'Iran sans évoquer les événements qui ont marqué l'élection présidentielle de juin 2009. S'ils ont confirmé dans leurs opinions ceux qui réduisent le régime iranien à une « dictature islamique », ils ont également permis de révéler le dynamisme, la complexité et les paradoxes qui caractérisent cette jeune république. Il ne s'agit pas ici de nier la sévère répression et la gestion autoritaire de cette crise par le gouvernement iranien, mais de rappeler que cette élection a été marquée par un taux de participation supérieur à 80%. Elle a été rythmée par des discussions passionnées attestant d'une volonté d'investir l'espace politique. La pluralité des points de vue portant sur ces sujets a reflété la diversité caractérisant un espace politique loin d'être homogène en Iran. Les divergences spirituelles, sociales et politiques qui traversent le champ religieux se sont affirmées publiquement, témoignant d'une désunion voire d'une rupture entre les acteurs de ce champ.

L'analyse approfondie de ces événements, de leur sens, de leurs enjeux et de leur portée nécessite toutefois un double mouvement de distanciation : d'une part avec cette temporalité immédiate de l'actualité et, d'autre part, avec la scène politique nationale. Observer les dynamiques à l'échelle locale sur le temps long permet en effet de poser un autre regard sur l'Iran d'aujourd'hui, d'aller au-delà d'un élément de contexte afin de mieux saisir les processus de transformations politiques et sociales ainsi que les paradoxes et les conflits qui traversent la société iranienne.

Dans cette perspective, la création en 1999 des « Conseils des Provinces, Villes, Districts et Villages » revêt une importance cruciale. Cette innovation institutionnelle s'est inscrite en effet dans un contexte où les questions de la participation des citoyens aux décisions politiques locales et du renforcement de la société civile étaient au cœur du programme du président réformateur Mohammad Khatami, élu en 1997. L'apparition de ces nouvelles institutions sur la scène politique locale soulève ainsi une question fondamentale : l'expérience politique des conseils municipaux participe-t-elle de la redéfinition du rapport au politique des citoyens et renouvelle-t-elle les manières d'investir l'espace politique ?

Un premier travail de recherche sur les conseils de quartier de Téhéran a permis de souligner trois enjeux qui sous-tendent cette réflexion autour de l'expérience politique des conseils municipaux. En premier lieu, loin des recherches réifiant une société civile victime d'un pouvoir théocratique, c'est une société en interaction avec ce dernier qu'il a été permis d'observer. L'analyse des discours et des pratiques sociales et politiques autour de ces conseils de quartier a notamment révélé l'importance des interactions entre les champs politique et religieux représentés ici par le conseil de quartier et la mosquée¹. D'autre part, la dimension territoriale de l'expérience politique de ces conseils pose les questions du temps, de l'espace et des pratiques religieuses ou non religieuses propres à cet espace urbain. En dernier lieu, l'étude de ce qui se réclame de l'ordre du privé ou du public dans la société iranienne semble fondamentale pour en comprendre précisément les dynamiques. Qu'est-ce qui est débattu dans la sphère publique ? Comment définir cet espace urbain ?

Si cet article ne prétend pas répondre à toutes ces questions, il se propose néanmoins de présenter, à partir de l'exemple de Téhéran, les enjeux soulevés par ces conseils municipaux, en s'interrogeant dans un premier temps sur leur place dans l'espace politique local pour tenter ensuite de caractériser cet espace. Cette recherche sur l'expérience politique des conseils municipaux espère ainsi contribuer au débat sur l'usage du concept d'espace public. L'article se conclura donc par une brève discussion comparative des concepts de sphère publique religieuse et d'espace public. Nous verrons que si le premier concept semble séduisant car intégrant la dimension religieuse, il porte en lui ses propres limites. À l'inverse, le concept d'espace public permet de rendre compte des aspects ambivalents de la situation iranienne contemporaine.

Un nouvel acteur qui a un siècle d'histoire

De la révolution constitutionnelle de 1906 à la présidence Khatami de 1997

La première expérience de pouvoir local élu est une initiative « bottom-up ». En effet, la révolution constitutionnelle de 1906 (*Enghelâb-e mashruteh*) constitue le premier moment fort de l'histoire de la décentralisation en Iran, la loi électorale de 1906 permettant la mise en place d'un parlement conduit à la formation de conseils locaux (*anjuman*) destinés à superviser les élections. Cependant, après l'organisation de ces dernières, ces conseils, qui bénéficient alors d'un fort soutien local, ne sont pas dissous. Ils se présentent rapidement comme des centres de contre-pouvoir au règne du Prince Muhammad'Ali Mirza. Leur existence est ensuite légalisée avec le vote en 1907 de la loi relative à l'établissement des conseils provinciaux et départementaux (*ghânoun-e Anjoman-e-eyâlati va velâyati*) et la loi de la municipalité (*ghânoun-e-baladiyeh*), avant d'être

¹ Pour aller plus loin voir Faribah Adelhah (1997, 2006) et Amir Nikpey (2005).

confirmée dans la Constitution avec l'adoption du Complément de la Loi fondamentale de 1907². Ces amendements constitutionnels posent la distinction entre les intérêts généraux de l'État, gérés par le Parlement, et les intérêts spécifiques aux provinces, « autrement dit les intérêts locaux », qui sont confiés à des conseils locaux élus au suffrage universel. Ceux-ci deviennent responsables de « toute matière [qui] touchait à l'intérêt général de la province et du département [...] à l'exception toutefois des domaines réservés à l'État (la politique extérieure, la défense nationale...) » (Djalali, 2008 ; p. 162). Les *anjumans* provinciaux et départementaux sont alors chargés de collecter les impôts et de contrôler les activités des gouverneurs. De la même manière, à l'échelle de la commune, la loi municipale de 1907 « avait déterminé une sphère de compétence spécifique assez étendue au bénéfice de la commune. Elle avait confié la direction de ces affaires aux autorités élues par la population, indépendantes du pouvoir central tant pour leur nomination que pour leur révocation, et enfin, elle avait reconnu la gestion autonome de ces affaires par ces autorités » (*Ibid.*, p. 164).

Préparant le terrain d'une véritable décentralisation, ces nouvelles dispositions, qui différencient l'espace politique local de l'espace national, rencontrent rapidement de nombreux obstacles liés principalement aux difficultés du nouveau régime et à l'absence de tradition décentralisatrice. Selon Kalamadin Herissinejad, « les lois concernant ces collectivités ne répondaient pas aux besoins de l'époque et elles n'étaient qu'une imitation des lois prises en ce domaine dans d'autres pays, surtout la France et la Belgique³ ». L'histoire de ces institutions se caractérise dès lors par deux dynamiques contradictoires qui vont s'opposer jusqu'à aujourd'hui, la première visant à renforcer ces institutions locales et la seconde cherchant à les affaiblir. Suite au coup d'État de 1921, le règne de la nouvelle dynastie des Pahlavi se caractérise en effet par une forte centralisation administrative. La désignation des maires et des conseillers municipaux est reprise en main par le pouvoir central, qui renforce sa tutelle administrative sur les municipalités. Cependant, le principe de l'élection revient sur la scène politique, bien qu'uniquement à l'échelle communale, dans le bref intervalle qui s'écoule entre 1941 (chute de la dictature de Rezâ Khân) et 1953 (nouveau coup d'État contre le gouvernement de Mohammad Mossadegh). Avec le retour d'un régime autoritaire, la démocratie locale devient une fiction entretenue par le régime. Bien que le principe de l'élection soit maintenu, le fonctionnement des conseils municipaux et des conseils départementaux et provinciaux, qui réapparaissent alors, reste dominé et régulé par le pouvoir central et ses représentants locaux (Djalali, 2008 ; Herissinejad, 1998).

² Les dispositions concernant ces conseils sont disposés dans les articles 29, 90, 91, 92, 93 du *Complément de la Loi fondamentale de 1907*.

³ Motamani-Tabatabai, Manuchehr, *Droit administratif*, Téhéran, Éd. Universitaire de Téhéran, 1969, Tome 1, 3e édition, p. 97 cité par Herissinejad (2004), p. 1464.

La révolution de 1979 représente un deuxième moment fort dans l'histoire de ces acteurs locaux. Il est important de rappeler que la fin des années 1970 a été marquée par le mouvement conseilliste qui appelait à l'instauration « par le bas » d'une gestion locale démocratique et égalitaire. « Sous l'influence des pensées islamiques, l'un des piliers idéologiques de la Révolution de 1979 d'un côté, et le poids des courants révolutionnaires marxistes-communistes de l'autre côté, la référence aux conseils comme mode de gouvernement, de gestion et d'administration dans tous les domaines était très en vogue à l'aube de la révolution islamique, à tel point qu'elle était considérée comme une action révolutionnaire parmi tant d'autres⁴ » (Djalali, 2008 ; p. 187). Cependant, ces initiatives populaires locales se retrouvent rapidement dissolues ou reprises en main par le nouvel État en place. Celui-ci reprend l'idée de conseils (*shorâ*) locaux, provinciaux, régionaux et municipaux élus par la population et l'institutionnalise avec l'article sept du chapitre un de la Constitution et le chapitre sept⁶. Néanmoins, et alors que des élections sont organisées, ces conseils sont dissous un an plus tard, notamment pour des raisons de politique interne (risques de voir ces nouvelles institutions investies par des forces politiques de l'opposition, guerre contre l'Irak etc.). C'est finalement en 1997, sous la présidence de Khatami, que sont organisées de nouvelles élections pour les conseils municipaux en Iran. Celles-ci ont été très populaires (25 millions d'électeurs, 65% de taux de participation). Cette participation importante est d'autant plus significative que le Conseil des Gardiens⁷ n'intervient pas dans le choix des candidats. La loi de 1996 et le décret d'application de 1998 disposent également de la création des conseils

⁴ Pour plus d'informations sur le mouvement conseilliste voir Hassan Basri et Bernard Hourcade (1984) et Bernard Hourcade (1988).

⁵ Pour une histoire des termes « *anjumans* » et « *shorâ* » pour désigner les conseils en Iran voir Kamalaldin Herissinejad (1998).

⁶ Chapitre premier/ Septième Principe : « Selon les commandements du noble Coran (Ceux qui délibèrent entre eux au sujet de leurs affaires, Coran XLII, 38) et (Consulte-les sur toute chose, Coran III, 159), les assemblées consultatives – l'Assemblée consultative islamique, les conseils provinciaux, départementaux, municipaux, de quartier, d'arrondissement, de villages ou autres – font partie des centres de décision et d'administration des affaires du pays. Les conditions, le mode de réunion, les limites des compétences et des obligations des Conseils, sont déterminés par cette loi et les lois qui en découlent ».

Chapitre sept : Les Conseils/ Cintième Principe : « Afin d'assurer des progrès rapides dans les programmes sociaux, économiques, d'aménagement, de la santé publique, culturels, éducatifs et d'autres activités d'intérêt général avec la coopération de la population, prenant en considération les particularités locales, la gestion des affaires de chaque village, district, ville, département ou province s'effectue avec la surveillance d'un conseil dénommé Conseil du village, du district, de la ville, du département ou de la province, dont les membres sont élus par la population locale. Les conditions requises pour être électeurs ou éligibles, la limite des attributions et des pouvoirs, et le mode de scrutin et de contrôle des conseils mentionnés et de leur hiérarchie – qui doivent respecter les principes de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale, du régime de la République Islamique et de la subordination au pouvoir central – sont définis par la loi. »

provinciaux, des villages et départementaux (*shorâ ostân*, *shorâ shahrestân* et *shorâ bakhsh*⁸), concrétisant ainsi, du moins dans les principes, une décentralisation attendue depuis plusieurs décennies.

Ainsi est-il intéressant de noter que, pendant le siècle dernier, ces institutions ont fait l'objet de nombreuses réformes, et, jusqu'à Khatami, ces réformes visaient généralement à les affaiblir. Si ces conseils ne sont jamais supprimés, les diverses restrictions du régime d'éligibilité, le renforcement des tutelles étatiques ou la réduction de leurs attributions ont considérablement affaibli leur rôle. Aussi, bien que l'Iran ait été pionnier dans le débat sur la démocratie locale, le caractère très centralisé de cet État et les nombreuses « expériences des révolutions, des coups d'État, des guerres et d'autres sortes d'agitations politiques » (Herissinejab, 2004 ; p. 1464) ont été un obstacle majeur au développement de ces nouvelles structures. La faible autonomie des autorités locales à l'égard du pouvoir central, tant sur le plan politique que financier, pose de nombreux problèmes au développement d'une décentralisation totale. Dans ce contexte où l'État rechigne à lâcher une parcelle de pouvoir, la création des conseils municipaux est d'autant plus surprenante et source d'interrogations. Que penser de ces nouvelles institutions ? Quelle est leur marge d'autonomie ? Représentent-elles un nouvel espace d'expression et d'action ou de contrôle ? Comment comprendre l'arrivée de ce nouvel acteur sur la scène politique locale ?

Un nouvel acteur sur la scène politique locale

Aujourd'hui, pour la réalisation des projets de développement, les conseils municipaux doivent collaborer avec de nombreux acteurs : la mairie et ses différentes agences, les agences et les fondations gouvernementales, etc. Ces « agents de transformation » (Madanipour, 1998 ; p. 163) sont des individus, des entreprises ou des agences appartenant tant au secteur privé qu'au secteur public et dont les interactions produisent le cadre du développement de la ville iranienne. Or ces « agents », aux statuts divers et aux objectifs parfois contradictoires, sont très nombreux. Tous cohabitent aujourd'hui dans la métropole, ce qui pose notamment de nombreux problèmes de planification ou de gestion de projets, leur champ de compétence se superposant fréquemment. L'absence de coordination entre ces différents agents est source de nombreux dysfonctionnements ainsi que d'un développement urbain inégal voire même anarchique.

⁷ Toutes les élections nationales sont soumises au rigoureux contrôle du Conseil des Gardiens de la Constitution. Ses douze membres (six religieux et six juristes) veillent à la compatibilité des lois avec la Constitution et l'islam et surveillent les candidatures et le déroulement des élections présidentielles, de l'Assemblée des experts ou encore du Parlement.

⁸ Ces conseils correspondent aux divisions administratives du pays. *L'Ostân* correspondrait à la province, *shahrestân* à la région et *bakhsh* aux villages.

Comprendre les enjeux de l'institutionnalisation des conseils municipaux ne peut se faire sans la prise en compte de ce dispositif local complexe et concurrentiel.

La « municipalité », formée par la mairie et le conseil municipal, est un des acteurs primordiaux du développement de la ville iranienne. La vocation du conseil municipal est de définir les manques et les besoins de la ville en matière sociale, culturelle, économique, d'éducation et de loisirs, et de proposer des plans destinés à améliorer la situation. Il doit également superviser l'exécution de ses décisions par la mairie. Chargé d'élire le maire, le conseil municipal a un pouvoir de décision, de contrôle et de mise en place du budget de l'instance exécutive qu'est la mairie⁹. Or cette dernière était jusqu'à la réforme de 1997 seul maître à bord (le maire était alors désigné par le ministère de l'intérieur). La création des conseils municipaux a ainsi privé la mairie de plusieurs de ses prérogatives et, surtout, de son monopole dans la gestion des affaires locales. En l'absence de véritable soutien de la mairie, qui appréhendait l'arrivée de ce nouvel acteur en termes de concurrence, les pouvoirs et l'autonomie du conseil municipal prévus par la loi se sont retrouvés dès le départ mis à mal. Si la création des conseils municipaux visait, en théorie, à résoudre les problèmes de gouvernement local, en favorisant notamment la participation et la coopération des citoyens au développement de la ville, leurs compétences se sont retrouvées en pratique ambiguës et imprécises : Font-ils partie « des centres de décision » ou n'ont-ils qu'un rôle de « surveillance sur la gestion des affaires » locales¹⁰ ? Cette ambivalence de statut s'est d'ailleurs retrouvée au centre des discussions lors de la dernière réforme concernant les élections du conseil municipal. En effet, le mandat actuel des conseils municipaux a été prolongé pour permettre d'organiser leurs élections, initialement prévues fin 2010, en même temps que la présidentielle de juin 2013¹¹. Si c'est le report des élections qui a été choisi par le Parlement, il est important de préciser que deux autres solutions étaient proposées pour permettre le déroulement simultané des deux élections : organiser les élections pour un mandat provisoirement réduit à deux ans ou, à l'inverse, les annuler et « mettre en veille » les conseils jusqu'en 2013. Ces débats, qui ont précédé le vote du Parlement, soulignent la fragilité du statut du conseil municipal et font écho à des interrogations plus générales sur l'avenir de ces conseils. Si certains conseillers municipaux plébiscitent une transformation radicale des conseils avec la mise en place d'un « parlement local », tous s'accordent sur la nécessité de renforcer les prérogatives des conseils¹². Or, la dynamique observée – notamment sous le gouvernement actuel, partisan d'un retour à un mode

⁹ Article 75 de la « Loi sur l'organisation et les prérogatives des conseils municipaux islamiques » (1996).

¹⁰ Disposé respectivement dans le principe sept et le principe cent de la Constitution de la République Islamique d'Iran.

¹¹ Cette loi, votée en juillet 2010, a pour objectif de réduire les coûts financiers en limitant le nombre de scrutins, car jusque-là l'Iran connaissait chaque année une élection (AFP, 13/07/2010).

de gouvernement centralisé – est celle d'une diminution progressive des prérogatives de ces conseils. Dans ce contexte juridique et politique, que fait concrètement le conseil municipal ? Qui sont ces conseillers municipaux et comment travaillent-ils ? Comment caractériser cet espace politique local ? Pour pouvoir apporter des éléments de réponse à ces interrogations, il est nécessaire d'étudier plus précisément ce qui s'y dit et s'y fait, qui y a accès et comment.

Comment caractériser ce nouvel espace politique local ?

Des procédures électorales simplifiées : un espace ouvert ?

Les candidatures aux élections présidentielles de juin 2009 n'ont pas échappé au contrôle drastique du Conseil des Gardiens. L'existence d'une importante censure en amont réduit ainsi considérablement les possibilités d'action des citoyens pour ces élections. Dans ce contexte, les élections des conseillers municipaux présentent un caractère original, l'organe de contrôle pour ces élections étant le Parlement. Est-il cependant possible de parler d'élections libres et ouvertes ? Quelles sont les conditions d'éligibilité ? Qui peut devenir conseiller municipal aujourd'hui ?

Tout candidat à ce poste doit remplir plusieurs critères disposés dans l'article 26 de la *Loi sur l'organisation et les prérogatives des conseils municipaux islamiques* (1996) :

- Être de nationalité iranienne,
- Être âgé de plus de 25 ans,
- Être diplômé au moins d'une licence pour les candidats des villes de moins de 20000 habitants et d'un master pour les autres,
- Être en règle vis-à-vis du service militaire,
- Résider dans la circonscription administrative où l'on se porte candidat.

À l'ensemble de ces dispositions s'ajoutent deux conditions, ambiguës et sujettes à discussion, qui « introduisent une dimension subjective dans l'exercice des droits des citoyens » (Djalali, 2008 ; p. 289).

- Être musulman et adhérer au gouvernement du juriconsulte¹³. Les croyants appartenant aux minorités religieuses reconnues (chrétiennes, juives et zoroastriennes) peuvent également être candidat.
- Se déclarer fidèle à la constitution de la République Islamique d'Iran.

Sont interdits de candidater les dirigeants de l'ancien régime, les personnes jugées ennemis de la république ou coupables de désertion, de trahison, d'escroquerie, de vol, de trafic ou d'usage de drogues..., ainsi que les membres de toute association reconnue illégale. À ces conditions

¹³ Entretiens avec différents conseils municipaux (à Téhéran, Shiraz, Ispahan, Sanandaj...) lors de la journée nationale des conseils, publiés dans le quotidien *Hamshahri* du 29/04/2010.

d'inéligibilité s'ajoutent des conditions d'incompatibilité¹⁴. Cependant, les minorités religieuses ont le droit de candidater, contrairement aux élections législatives ou présidentielles où leur droit d'éligibilité est limité, voire nul. Les candidats déposent leur candidature au conseil exécutif des élections de leur province¹⁵. Celui-ci vérifie la conformité des informations données avec les règles précédemment énoncées, valide la candidature et veille au bon déroulement des élections. Les conseillers sont ensuite élus au suffrage universel pour un mandat de quatre ans.

Le régime d'éligibilité ainsi défini pose un cadre restreint. Ne peut pas devenir conseiller municipal qui veut. Cependant, parmi les prétendants à cette fonction, on remarque des jeunes étudiants, des femmes, des représentants des minorités, des « indépendants », soit des catégories généralement exclues des procédures électorales nationales. Il est important de différencier ici le droit de vote, accordé à tout citoyen iranien de 18 ans (les femmes peuvent voter depuis 1963) du droit de candidater à des fonctions politiques ou administratives. De manière générale, les prétendants aux élections ne réussissent que très rarement à passer les nombreux obstacles d'un régime qui rechigne à s'ouvrir à l'ensemble des acteurs politiques. Ce léger (mais non négligeable) assouplissement des procédures à l'échelle locale constitue dès lors une ouverture de l'espace politique local qui n'est pas sans conséquence. Pour mieux les apprécier il convient de s'interroger sur ces nouveaux élus : qui sont ces conseillers ?

L'actuel conseil municipal de Téhéran réunit quinze personnes aux parcours et affiliations politiques variés. Si le premier conseil (1999-2003) ne réunissait que des élus réformistes et le second (2003-2007) que des élus pro-Ahmadinejad, le troisième conseil (depuis 2007) est à l'image du paysage politique actuel : divisé et pluriel. En effet, sept membres soutiennent la faction conservatrice du maire Ghâlibâf, six se déclarent réformistes, deux sont pro-Ahmadinejad

¹³ Le gouvernement du juriconsulte consacré dans la Constitution de 1979 porte sur la souveraineté du docteur de la loi – ou du juriconsulte – islamique. Il constitue la clé de voûte du système politique islamique. Deux idées sous-tendent ce concept : 1/ La souveraineté n'appartient qu'à Dieu et le gouvernement temporel ne représente qu'une forme de « régence » exercée par le « meilleur des musulmans », un *faqih* ou un groupe de docteurs de la loi, détenteur de l'autorité et de la légitimité suprêmes à la tête de l'État. 2/ Cette régence est inscrite dans le principe de l'imamat (spécifique au chiisme) qui suppose qu'aucun gouvernement n'est légitime tant que le douzième imam, descendant du prophète, n'est pas revenu sur terre.

¹⁴ Les principales règles sur les conditions d'inéligibilité et sur la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives ont été posées respectivement par les articles 26 et 27-28 de la « Loi sur l'organisation et les prérogatives des conseils municipaux islamiques » (1996).

¹⁵ Pour la tenue des élections du conseil municipal, ce comité est composé, à l'échelle du département, du directeur du bureau de l'état civil, du directeur de l'éducation nationale, du préfet et de huit « sages ». Ces derniers sont élus « entre eux », parmi trente personnes proposées par le gouverneur. Ces comités sont tenus par le devoir de confidentialité et de neutralité.

et le dernier est « indépendant ». La majorité des membres occupait une position reconnue dans l'espace politique et social local voire national : ancien ministre de la culture ou de la planification, champions olympiques de lutte et de taekwondo ou encore ancien chef de police de la capitale. Tous diplômés de l'université, plusieurs membres disposent de compétences techniques spécifiques aux enjeux de développement urbain (l'un d'entre eux est ingénieur en risques sismiques par exemple.) Certains ont participé ou participent encore à des institutions affiliées à la révolution et revendiquent une légitimité liée à cet engagement (participation à la prise d'otage de l'ambassade américaine en 1979, perte d'un membre de la famille pendant la guerre par exemple). Ces conseillers sont tous laïcs (ils n'appartiennent pas au clergé) et représentent la classe moyenne supérieure urbaine et qualifiée, issue de la révolution. Si les factions politiques semblent contrôler le conseil municipal, l'élection d'un indépendant, de plusieurs champions sportifs, de trois femmes souligne une légère ouverture de l'espace politique local au regard de l'échelle nationale, traditionnellement réservée à la "garde révolutionnaire" du régime. Cette ouverture partielle et l'absence de toute autorité religieuse dans ce conseil doivent être néanmoins nuancées: l'accès à cet espace politique reste limité par les conditions d'appartenance et de croyance religieuse disposées dans la loi. Dans ce contexte, quels sont les répertoires mobilisés (religieux, scientifique, etc.) par ces nouveaux acteurs ? Que dit-on et que fait-on au conseil municipal

Un espace de rencontre : un espace pluriel ?

Les réunions plénières du conseil municipal se déroulent chaque semaine, le dimanche et le mardi matin. La première est privée ou « non publique » (*gheir alani*). Seule la seconde réunion est considérée comme « publique » (*alani*) dans la mesure où des représentants associatifs, des techniciens, des chercheurs, des experts, des journalistes... ou de simples citoyens peuvent y assister, sous réserve d'y être autorisés par le conseil municipal. L'ordre du jour ainsi qu'une série de documents annexes sont distribués en début de séance. La réunion commence avec une prière plus ou moins longue que conclue un « *salavât* » du public (salutation appelant la bénédiction d'Allah sur le Prophète). Les membres du conseil municipal abordent ensuite les différents sujets de l'ordre du jour. Chaque point donne lieu à une discussion qui se conclue par un vote suivi par un *salavât*. À titre d'exemple, la réunion du 1^{er} aout 2010 avait le programme suivant :

- Étude d'une « urgence » du plan « Autorisation de transfert des crédits de la loi sur le budget de 2010 de la mairie de Téhéran dans le but de finaliser le paiement des maîtres d'œuvres/entrepreneurs », enregistrée sous le numéro 160/6785 le 01/08/2010.

- Étude du projet de loi sur « Les procédés de subventions pour les unités de production de pain, pâte à pain et pain mi-cuit », enregistré sous le numéro 160/2455 le 09/05/2010 – Intervention de la Commission « Économie, Planification et Budget ».
- Étude du projet de loi sur « L'attribution des prix de citoyenneté », enregistré sous le numéro 160/1849 le 28/04/1389 – Intervention de la Commission « Culture, Société et Environnement ».
- Étude des plans visant à nommer ou à modifier les noms de rues de la ville de Téhéran : la rue *Pouriâ* devient la rue *Shahid* (Martyr) *Hossein Kavasi*, etc.

Les prières et les *salavât* qui rythment la réunion, l'organisation de programmes municipaux pour les fêtes religieuses, le changement des noms de rues ou encore l'usage presque systématique de l'adjectif islamique dans les discours, ces récurrences du religieux soulignent une volonté d'afficher ou, du moins, de rappeler le caractère dit islamique de la République dans laquelle s'inscrivent l'existence et l'action de ces conseils. Il ne faut pas oublier que l'islam est défini dans la Constitution comme l'un des piliers du système politique et comme source d'inspiration législative que les décisions du conseil doivent respecter. Ainsi, « dans l'article 7 de la constitution de l'Iran, pour justifier l'existence de plusieurs sortes de conseils, dont les conseils locaux, les constituants mentionnèrent deux versets du Coran¹⁶» (Djalali, 2008 ; p. 340). Néanmoins, il est intéressant de souligner que si le conseil municipal est dit islamique, les thèmes sont très souvent abordés¹⁷ sous l'angle technique et s'accompagnent de tout un discours sur le développement urbain durable où le « Coran » n'intervient pas nécessairement.

Cette rationalisation du développement urbain est symptomatique d'un programme mené à l'échelle nationale : économiser l'électricité, économiser l'eau, trier les déchets, etc. Ces formules font l'objet d'affiches et de spots publicitaires qui imprègnent de plus en plus le paysage urbain. Les traditionnels slogans révolutionnaires qui rythmaient le quotidien des iraniens aux lendemains de la révolution font place à des discours sur le « bon citoyen », sur les enjeux environnementaux ou encore sur un développement durable et juste de la ville : « Appelez le 117 et informez nous sur les problèmes de votre quartier ! ». Ces affiches, présentes dans tous les quartiers de la capitale, jouxtent aujourd'hui les panneaux des martyrs de la guerre contre l'Irak. Cette évolution des discours concerne également des acteurs appartenant au champ religieux comme les mosquées de quartier, qui participent à ces débats sur les enjeux concrets de développement urbain. Certaines mosquées accueillent même en leur sein les réunions des conseils de quartier¹⁸

¹⁶ Voir note 6 *supra*.

¹⁷ L'ensemble des discussions et des votes du conseil municipal de Téhéran peuvent être consultés sur le site officiel : <http://www.shora-tehran.ir/index.asp>.

¹⁸ Conseils consultatifs créés en 1998 dans les 375 quartiers de Téhéran.

qui n'ont pas encore de locaux propres et deviennent des espaces de discussion et de débat sur des sujets de développement local qui n'ont rien d'islamique. La rhétorique et les discours religieux, loin de dominer l'espace des débats, se retrouvent au service d'enjeu technique et logistique, politique, social ou encore économique. Ces multiples grammaires d'action sont donc interdépendantes et sont productrices d'autant de légitimités distinctes qui se nourrissent mutuellement dans les discours. Comment s'élabore l'action à partir de ces différentes légitimités ? Quelle figure du citoyen dessinent-elles ?

La construction de la citoyenneté : un espace d'action ?

La figure du citoyen est aujourd'hui au centre des discours et des programmes qui se construisent autour des conseils municipaux. « Une ville sûre avec la participation des citoyens », « 137, le pont entre la municipalité et les citoyens », « un citoyen responsable, un directeur répondant¹⁹ » sont les slogans que l'on peut observer dans les rues de la capitale, dans les discours des représentants de la municipalité ou encore dans les journaux. Ces discours s'accompagnent d'un ensemble de pratiques qui participent progressivement à institutionnaliser ce rôle. Ainsi depuis deux ans sont organisés des séminaires (*hamandishi*, soit littéralement « penser ensemble ») où l'on demande aux citoyens d'énoncer, de discuter et de définir ensemble les problèmes du quartier ainsi que leurs solutions. Dans les maisons de quartier, des « bureaux d'éducation sur la citoyenneté et la participation sociale²⁰ » proposent des consultations juridiques gratuites et abordent notamment les droits et devoirs des citoyens. Une autre initiative concerne le centre public de surveillance de la mairie de Téhéran, mis en place afin de permettre aux citoyens de communiquer leurs griefs, plaintes et recommandations sur les actions de la mairie. Cette institution affirme que la résolution des problèmes de la capitale nécessite une approche d'ensemble et une participation vigoureuse et active des citoyens²¹. Dans un autre registre, la création des conseils de quartier par le conseil municipal de Téhéran en 1999 avait pour objectif d'impliquer les citoyens dans les questions de politiques locales. Ces conseils locaux, dont les membres sont élus pour un mandat de quatre ans au cours d'un vote au suffrage universel, ont des prérogatives limitées qui se construisent autour de deux concepts, la consultation (*moshâverat*) et la participation (*moshârekat*), et se déclinent dans les textes principalement en trois axes : définir les problèmes du quartier à partir de la valorisation des savoirs locaux ;

¹⁹ « Un citoyen responsable, un directeur répondant » est la traduction de « شهروند مسؤل، مدیر پاسخگو ». « Modir » (مدیر) renvoie à la notion de « manager », entre directeur et gestionnaire.

²⁰ Traduction de « *Edare amouzesesh shahrvandi va mosharekat ejtemâi* » qui dépend de la mairie.

²¹ Cf. les brochures d'information et <http://www.tehran.ir/Default.aspx?tabid=1403&language=fa-IR>

renforcer le lien entre le conseil municipal et les habitants ; et encourager une gestion participative du développement local²².

Cette mobilisation importante des termes « citoyen », « citoyenneté » et « participation » dans les projets et les discours du conseil municipal soulève alors une question importante : quelle(s) figure(s) du citoyen est (sont) privilégiée(s) ? Que comprendre de cette « citoyenneté » ? Il ne s'agit pas ici de confondre l'activité de ces conseils locaux avec celle des citoyens, mais de s'interroger sur la contribution des premiers à la construction et au renforcement des seconds. Au regard des contextes où ces expressions se retrouvent utilisées, à savoir principalement dans le cadre de thématiques de développement urbain, d'aménagement du territoire ou de services municipaux, c'est essentiellement le « citoyen-usager » qui est mis au-devant de la scène par le conseil municipal et la mairie. Néanmoins, comme nous l'avons précédemment exposé, l'exercice de cette citoyenneté est également régulé par des principes religieux : la possibilité de candidater au conseil municipal est par exemple conditionnée par une appartenance religieuse et l'adhésion au système politico-juridique du régime. D'autre part, toute une rhétorique religieuse, notamment autour de l'expérience du prophète et de versets du Coran²³, justifie et légitime les pratiques de délibération et de participation. La figure du citoyen ainsi mise en avant est à l'image de la République Islamique, plurielle pour ne pas dire paradoxale, au croisement de différents enjeux qui traversent la société iranienne contemporaine : l'articulation complexe du social, du politique et du religieux, ainsi que celle du public et du privé. En effet, ces différentes approches nourrissent le débat de ce que pourrait et devrait être la participation citoyenne aux décisions politiques locales. Se pose alors une question fondamentale : prendre part ou s'impliquer dans ce débat public, qu'il porte sur des enjeux techniques ou sur la notion même de participation à ces initiatives locales, ne constituerait-il pas les prémices d'une appropriation de l'espace politique

²² Cf. le plan directeur des conseils de quartier « *Matn tahr-e mosavab : tashkil andjomanhâ-yé shorâyâri* », Conseil municipal de Téhéran, 1999 : « À partir de l'article 71 de la Loi sur la création, les prérogatives et les élections des conseils municipaux islamiques, et face à l'étendue des problèmes et des difficultés diverses de la capitale à l'échelle locale nécessitant une réponse qualitative, la résolution de ces difficultés et l'amélioration de la situation nécessite une concentration des connaissances et des intérêts des locaux, ainsi qu'une collaboration réelle, durable et permanente avec les citoyens, passant par la création d'institutions locales de volontaires. » (Traduction non officielle).

²³ « Dans le Coran, le premier livre et la principale source de l'Islam, Dieu a conféré une position importante à la délibération entre les musulmans pour gérer toutes les affaires. Dans le verset 38, la sourate 42, la "délibération", Dieu a dit avoir donné "pour ceux qui délibèrent entre eux de leurs affaires" une dignité équivalente à celle de ceux qui répondent à l'appel de leur Seigneur et pratiquent la prière. On dit que ce sujet a tant d'importance pour Dieu qu'il a ordonné à son prophète de "consulter le peuple dans les affaires" avant de faire son choix. » (Djalili, 2008 ; p. 341).

local ? En ce sens, l'espace municipal serait-il producteur de pratiques politiques inédites, de nouvelles manières d'investir l'espace politique local ?

Conclusion

Contrôle de l'islamité des délibérations, justifications religieuses de l'existence du conseil, lieu de délibération des enjeux sociaux et politiques de l'espace municipal, implication des citoyens, lieu de production d'une politique urbaine, le conseil municipal est à la fois une institution de contrôle qui s'inscrit dans le système politico-juridique du régime et un espace d'ouverture et de démocratisation. La longue histoire de ces conseils locaux a contribué à différencier l'espace politique local de l'espace national et à dessiner les contours d'une citoyenneté qu'il conviendrait d'étudier plus précisément. Bien que les dynamiques et les paradoxes qui caractérisent cette jeune république se retrouvent dans l'espace politique local, ce dernier semble porteur d'une ouverture et d'une pluralité plus grande que l'espace politique national.

Peut-on qualifier cet espace politique local d'ouvert, de pluriel et d'action ? Ces trois questions posées dans le contexte spécifique de la République Islamique d'Iran renvoient au concept d'espace public. Or, dans ce débat visant à caractériser l'espace politique local dans lequel s'inscrit le conseil municipal, ce ne sont pas tant les définitions figées de l'espace public qui importent que les dynamiques sociales, culturelles et politiques qu'elles permettent de saisir. Dans cette étude, ce cadre conceptuel a ainsi permis de souligner que la dimension religieuse n'est pas la seule caractéristique de la société iranienne et qu'il existe un va et vient permanent entre les champs politique et religieux. De même, ce sont des interactions et non une simple opposition entre la société et l'État que nous pouvons observer. L'étude de la république iranienne ne peut se réduire à celle d'une société civile victime d'un pouvoir théocratique et tyrannique.

« Rappeler que la République Islamique d'Iran ne se réduisait pas à la seule logique du contrôle et de la répression, et qu'elle composait, fût-ce à son corps défendant, avec une société, c'était, jusqu'à une date récente, faire preuve d'une coupable complaisance à l'endroit du fanatisme religieux et apporter de l'eau au moulin d'un régime haïssable. » (Adelkhah, 2006 ; p. 10)

C'est sur l'apport et sur les enjeux théoriques et méthodologiques soulevés par la mobilisation de ce cadre conceptuel dans l'étude de la société iranienne que cet article se propose de conclure.

Pour saisir la complexité du terrain iranien, il est important de privilégier une démarche qui se construit à partir du terrain et de porter le regard sur les situations locales. Théoriser *a priori* l'articulation « Islam/espace public », tel que le propose Shmuel Eisenstadt lorsqu'il introduit le concept de « sphère publique religieuse » (Eisenstadt, Hoexter et Levtzion, 2002) mène à une

impasse. Cette approche définit la sphère publique comme une sphère autonome entre la sphère privée et la sphère officielle, où sont en jeu « les progrès collectifs et le bien commun ». Cette arène, où les secteurs de la société peuvent discuter et débattre, est organisée sur le principe d'égalité politique des croyants et de leur accès au sacré. Si cette approche semble séduisante parce qu'elle intègre au concept d'espace public la variable religieuse (classiquement ignorée dans les problématiques purement occidentalocentrées), elle comporte cependant certaines limites.

En effet, si le concept d'espace public introduit l'idée d'une ouverture liée à la pluralité, celui de sphère publique religieuse induit à l'inverse une fermeture impliquée par la qualification religieuse de cet espace. Comme l'a souligné Michèle Leclerc-Olive (2009 ; p. 38), la critique par Eisenstadt de la pensée d'Habermas s'accompagne du choix d'une terminologie qui revendique en même temps une certaine proximité avec cet auteur. Cependant, il s'éloigne de cette tradition en définissant dès le départ la sphère publique en termes de bien commun, de frontières et de communauté. Cette notion de communauté, que l'on retrouve d'autre part dans le concept d'*Umma*²⁴, a pour fondement l'idée d'une certaine homogénéité²⁵, sinon religieuse, du moins culturelle. Ainsi, l'Islam comme soubassement de cette sphère publique religieuse définit un cadre normatif source d'exclusion malgré l'idéologie universelle prônée par l'*Umma*. La sphère publique religieuse se caractérise alors par un déni de la pluralité religieuse et culturelle, une pluralité qui est au fondement de l'espace public et qui caractérise l'espace politique iranien. D'autre part, les acteurs et les institutions appartenant au champ religieux sont au centre de la réflexion d'Eisenstadt. L'analyse des interactions entre les autorités politiques, la société et le champ religieux se concentre sur le rôle de ce dernier, considéré comme intermédiaire entre la société et le pouvoir politique. La dynamique inverse – le champ religieux possiblement transformé par ces interactions – est de ce fait négligée. En insistant sur l'autonomie des acteurs religieux par rapport au champ politique, cette perspective propose une analyse statique des interactions.

Finalement, cette démarche a pour écueil de considérer généralement la sphère publique comme une donnée déjà existante et de ne pas questionner la contribution des acteurs religieux et laïcs dans leurs échanges, interactions et conflits, à la définition et au « modelage » de cet espace. Elle ne s'interroge pas vraiment sur l'existence et les processus d'institutionnalisation de cette sphère publique. Cette approche semble au fond découler d'une conception très large et finalement peu problématisée de la sphère publique, qui l'ampute de ses conditions historiques

²⁴ Communauté de croyants.

²⁵ Cette idée est notamment développée dans Miriam Hoexter, « The waqf and the public sphere » in Eisenstadt, Hoexter et Levzion, 2002, p. 119-138. Le *waqf* (pluriel : *oqâf*) est une donation faite à perpétuité par un particulier, sous forme d'un bien de mainmorte donné en usufruit et inaliénable, au profit de fondations de bienfaisance ou d'utilité publique.

d'apparition – un contexte de tolérance et de pluralisme religieux et culturel –, au point de n'en retenir que la dimension argumentative (Habermas, 1993 [1962]), voire d'en faire un simple synonyme d'espace politique (Leclerc-Olive, 2009).

Il semble, à l'inverse, que l'outil « espace public » est plus heuristique, car il permet de prendre en compte l'ensemble des acteurs (dont les acteurs du champ religieux), sans en fixer *a priori* les rôles, et l'ensemble des répertoires mobilisés (dont le répertoire islamique) qui s'expriment et se concurrencent dans l'espace politique. En effet, sans entrer dans une discussion approfondie sur les différentes acceptions de ce concept, quelques éléments constitutifs de certaines d'entre elles (notamment celle de Hannah Arendt dans la *Condition de l'homme moderne*) semblent féconds pour l'étude de notre objet et permettent de comprendre le processus de construction sociale de la citoyenneté iranienne. Il s'agit notamment des concepts de publicité, d'action et de pluralité. Rappelons, à ce titre, que notre enquête montre que certaines réunions du conseil municipal de Téhéran sont publiques et que des citoyens appartenant à des catégories sociales non représentées (ou très faiblement) au niveau national ont pris l'initiative de se porter candidats aux élections municipales. Quant à la pluralité au fondement de ce concept d'espace public (écarté par le concept d'espace public religieux), elle est indispensable pour pouvoir saisir les transformations en germe dans la société iranienne. Il importe de souligner, ici, que cette pluralité n'épargne pas le champ religieux qui est loin d'être homogène en Iran. La diversité des « sources d'imitations »²⁶ proposée au croyant, les divergences des clercs sur le concept du *Velâyat el faqih*²⁷ ou encore la diversité des pratiques religieuses n'en sont que quelques exemples. On se souvient par ailleurs que les événements politiques qui ont suivi les élections présidentielles de 2009 ont donné à voir la diversité des prises de position des membres du champ religieux.

Finalement, la question n'est pas de savoir si l'on peut parler de sphère publique religieuse ou d'espace public, mais plutôt de savoir *quelles sont les logiques et les dynamiques qui prévalent selon les espaces et les interactions* ? Il s'agit alors de s'interroger sur ce qu'apporte le concept d'espace public à une réflexion sur l'Iran. Se demander s'il y a ou non un espace public nous oblige à simplifier la définition originelle du concept. En revanche, appréhender ce concept comme un outil permet de le rendre plus dynamique et de mettre l'accent sur le sujet politique et sa recherche d'une communauté politique. La pluralité des fondements de l'ordre social, les

²⁶ Formalisé au 19^e siècle, ce titre désigne le titre le plus élevé dans le clergé chiite, généralement traduit par « source d'imitation ». Ils sont en effet considérés, grâce à leurs compétences, notamment dans le domaine du droit, comme une référence pour les croyants.

²⁷ Traduit par le « Gouvernement du jurisconsulte », ce principe théocratique est la pierre de touche du système politique iranien.

échanges, les conflits et les interpénétrations entre les champs politique et religieux peuvent ainsi être clarifiés. Il ne s'agit pas de céder à la démarche traditionnelle qui consiste à appliquer des concepts occidentalocentrés pour comprendre les sociétés musulmanes. Il est heuristique d'instrumentaliser les questions que ces concepts permettent de poser pour éclairer les situations locales, lesquelles constituent un détour fécond pour saisir les évolutions de la société iranienne.